GOVERNMENT RESPONSE TO THE THIRD REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

BEYOND C-2: A REVIEW OF OTHER PROPOSALS TO REFORM EMPLOYMENT INSURANCE

October 2001

Human Resources Development Canada
Développement des ressources humaines Canada

Canada

SP-481-10-01

For additional copies of this publication, please write or fax indicating the catalogue number:

SP-481-10-01

Enquiries Centre
Human Resources Development Canada
140 Promenade du Portage
Portage IV, Level 0
Hull, Quebec K1A 0J9
Fax: (819) 953-7260

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2001
Cat. No.: RH64-9/2001
ISBN: 0-662-66130-3

102-01571/

GOVERNMENT RESPONSE TO THE THIRD REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

BEYOND C-2: A REVIEW OF OTHER PROPOSALS TO REFORM EMPLOYMENT INSURANCE

1. INTRODUCTION

Employment Insurance (EI) is a key element of Canada's social safety net and has been for more than 60 years. Today, close to 14 million Canadians contribute to the program each year. Between April 1999 and March 2000, approximately 1.7 million Canadians turned to EI for about $9.4 billion in benefits.[1]

The vast majority of working Canadians can access EI temporary income support should they lose their jobs through no fault of their own. EI also offers benefits to Canadians who cannot work because they are sick or injured, recovering from childbirth, or because they need to stay home to care for newborn or newly adopted children. Through Part II of the program, EI helps people get back to work through active employment provisions called Employment Benefits and Support Measures (EBSM).

Over the years, the Employment Insurance program has changed in response to the evolution of Canada's society and economy. It has changed to reflect experience and research evidence and it is designed to be responsive to changes in economic conditions.

In 1996, the Government of Canada launched the most comprehensive reform of Canada's system of support for unemployed workers in 25 years. The Government wanted to:

- make the system fairer;
- reduce dependency;
- assist claimants in low-income families with children;
- reduce program costs; and
- emphasize active measures to help Canadians prepare for and get back to work.

Some of the Major Elements of EI Reform

- Eligibility based on hours of work
- Coverage from first dollar earned
- Minimum divisor to encourage and reward extra work effort
- A Family Supplement for claimants from low-income families with children
- Premium refunds for those earning less than $2,000 per year
- New active re-employment measures in partnership with provinces and territories
- Enhanced penalties for fraud and abuse

[1] EI data are for fiscal year 1999-2000, and are taken from the most recent (2000) EI Monitoring and Assessment Report.

When the Government of Canada set these goals, it knew that it would be necessary to track the experience with EI reform. For that reason, the Government asked the Canada Employment Insurance Commission to take on the task of undertaking a review of the program each year. The Commission is made up of representatives for employers, workers, and the Government. It prepares a Monitoring and Assessment Report that is tabled in Parliament each year so that all Canadians can understand the impact of EI on individuals, communities and the economy. These reports provide a strong evidence-based foundation for the evaluation of the program.

The Government of Canada knew that given the scope of the reform, it might need to fine-tune the program in order to address any unintended, or undesired, impacts of the changes. The ongoing monitoring and assessment of the program has contributed to some important adjustments. Using this evidence-based approach, the Government will continue to ensure that the program responds to changing labour market realities and the needs of Canadians.

Some key changes since reform include:

- Introduction of the Small Weeks Adjustment Pilot project in 1997;
- Enhancement of maternity and parental benefits. These benefits have been extended from six months to a full year for parents of children, born or placed for adoption, on or after December 31, 2000;
- Passage of Bill C-2 in May 2001. Highlights of the legislation include: the elimination of the intensity rule, better targeting of the benefit repayment provision (clawback), adjustment of the re-entrant rule for re-entrant parents, and the extension of the monitoring and assessment process until 2006.

During their hearings on Bill C-2, the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities heard from many witnesses who proposed changes to EI that went beyond the scope of that bill. The Standing Committee decided to table a separate report in the House of Commons with some of the proposals that they heard. The Standing Committee made 17 recommendations, which can be grouped into six basic themes:

- *EI Access and Coverage;*
- *Work-Family Balance;*
- *Supporting Canadians and Encouraging a Return to Work;*
- *Labour Force Development;*
- *Responsive, High-Quality Service; and*
- *A Sound Approach to Financing EI.*

> *"Although all Committee members acknowledge the need to continue to fine-tune the program, most oppose a significant dismantling of the 1996 reforms."*
>
> *Beyond Bill C-2*, p. 5

The Government of Canada would like to recognize the hard work and dedication of the Standing Committee and the valuable contribution that its report makes towards informing EI policy development. In preparing this Response, the Government acknowledges the Standing Committee's conclusion that the core elements of the reform are working well: "Although all Committee members acknowledge the need to continue to fine-tune the program, most oppose a significant dismantling of the 1996 reforms." (p. 5) In addition, the Government recognizes the fact that the Standing Committee generally recommended consideration, not implementation, of the recommendations in its report. The Government's ongoing commitment to monitor and assess the EI program was extended until 2006 in Bill C-2. This process ensures that EI will continue to be reviewed and adjusted in view of experience and evidence to ensure that the program continues to meet the needs of all Canadians.

2. EI ACCESS AND COVERAGE

Key Facts

- About 14 million workers contribute to EI
- $9.4 billion in EI benefits paid to 1.7 million Canadians (1999/00)
- People receiving benefits with income of $5,000 or less has more than doubled
- 1/3 of employed Canadians in non-standard work (1998)

The Government of Canada is aware that Canadians who contribute to the EI program want to know that EI benefits will be there when they need them. The Government also knows that EI has to link work and family circumstances to benefit eligibility in appropriate and fiscally responsible ways. These are the kinds of principles that the Government has used when looking at options to improve EI since 1996.

In that same context, the Standing Committee made several recommendations on access to EI and what the program covers. It asked that the Government consider: reducing entry requirements for people claiming special benefits and for new entrants and re-entrants; restructuring entry requirements to benefit seasonal workers; and developing a framework to improve coverage for people in self-employment. *(Recommendations 1, 2, 8, 9 – see Annex)*

These recommendations are similar to issues that the Government has considered in its own ongoing assessment of EI. They reflect issues studied through the Monitoring and Assessment Reports and other research.

EI is available to the vast majority of Canadian workers

The analysis to date indicates that EI is fulfilling its primary objective of providing temporary income support to people who have lost their job and helping them return to work.

In August 2001 there were approximately 12.5 million paid employees (Labour Force Survey). As an insurance program, it is fundamental that EI be there for Canadians and their families when they need it. For this reason, HRDC carried out and supported research to determine how effectively EI provides security to employed people. This study found that in December 1998, 88% of paid employees would have been eligible for regular benefits if they had lost their jobs at that point in time. In the recent labour market environment of increased job lay offs, this result is particularly important as it indicates that program coverage is extensive, and that EI is there for Canadians when they need it.

EI is responsive to a changing economy and labour market

The EI program is specifically designed to respond rapidly to changes in local labour markets with entrance requirements easing and duration of benefits increasing as unemployment rates rise. The number of hours required to qualify for benefits is adjusted every four weeks in each EI region to reflect local unemployment rates. When the economy is strong, the number of new EI claims automatically decreases, just as the number of claims rises during a downturn. The responsiveness of the program to changing circumstances and needs is particularly significant in the context of the increased economic uncertainty of recent months.

EI treats workers equitably

When the Government of Canada launched EI reform, its goal was to build a stronger relationship between work effort and benefits received. Another goal was to make the system more equitable. Achievement of both goals was behind several of the 1996 changes that have proven successful.

For example, EI reform brought in coverage of insurable work from the first dollar earned. This change has translated into greatly improved coverage for low-income workers. The change to an hours-based system where every hour of work counts towards eligibility has also proven valuable. It ensures more equitable treatment of people with different work patterns and allows more people to qualify for benefits. An HRDC study using Canadian Out-of-Employment Panel (COEP) data indicates that eligibility has increased under EI for multiple-job holders. Under the hours-based system these workers can consolidate their weekly hours when they need to make an EI claim.

Under the previous Unemployment Insurance (UI) system, individuals had to work at least 15 hours, or have earnings over a stated minimum in any particular week to be covered in that week. A week with 15 hours had the same value as a week of 50 hours. Individuals, including many part-time workers, whose jobs provided low weekly hours and earnings were not covered.

Workers in seasonal industries also represent an important group for whom access and coverage has improved under the new system. COEP data also indicates that the hours-based system rewards the short-term intensive work patterns of seasonal workers. This is because many of these individuals, who work many hours over a short period of time, now have all of their hours of work recognized.

Outcomes for youth are encouraging

The Standing Committee raised the issue of access to EI for new entrants to the labour force. In reality, most of those new entrants are young Canadians leaving school and entering the world of work, making them the focus of an important EI change. People whose work records classify them as new entrants to the labour market need 910 hours to qualify for EI.

There was a sound policy reason for this change. In a time when most new jobs require higher levels of education, too many young people appeared to be leaving school to take short-term jobs that led to an early dependence on UI benefits. The new entrant requirement sought to break that dependency cycle. This policy objective is as valid now as it was in 1996. In its report, the Standing Committee notes that, "reforms in the 1990's have had a positive impact on job duration and schooling among individuals 18 to 29 years old in Atlantic Canada." (p. 7).

> *"For youth this element of the program (new-entrant requirement) was working as expected. By raising the number of hours it takes for youth to qualify for regular benefits, these provisions are encouraging stronger labour force attachment."*
>
> *2000 Monitoring and Assessment Report*, Canada Employment Insurance Commission

According to the ongoing monitoring of the program, the new entrant requirement has achieved results. Regular EI claims by young people have dropped by 32% since reform. This drop is particularly significant in Ontario, Quebec and the Atlantic provinces where claims by youth dropped by 46%, 22% and 26% respectively.

Young people are responding to the demands of a changing economy by choosing to get more education. They understand the projections that show an overwhelming proportion of new jobs will require post-secondary education. The Government believes in investing in young people so that they have the education and skills necessary for 21st century opportunities.

This is why, in 1997-1998, total federal spending on youth exceeded $7.7 billion. Spending on employment programs made up a significant portion of this investment. In 2000-2001, more than $454 million was spent on Youth Employment Strategy initiatives including internships, summer jobs, community service projects, and labour market information. Supporting youth to gain education and skills is another key focus of spending. In 2000-2001, post-secondary education investments included approximately $293 million for the Canada Student Loans Program, $744 million for Canada Education Savings Grants, and $300 million for Millennium Scholarships.

EI recognizes the need for extended absences to care for young children

EI includes provisions to improve access for parents who take an extended absence from the workforce to care for young children. To improve access to Part II active measures, such as Self-Employment Assistance, the look-back period is extended five years for re-entrant parents. Extending the look-back period recognizes the difficulty experienced by these parents in returning to the labour force. More recently, through Bill C-2, the re-entrant provision applied to access to regular benefits was adjusted along the same lines. Re-entrant parents who have received EI maternity and parental benefits in the four years prior to the normal two-year "look-back" period can now access regular benefits with the same number of hours as other claimants in their region. This change ensures that parents are not penalized for taking time off work to care for their young children.

Coverage for self-employed Canadians

Coverage for self-employed and other Canadians in "non-standard" jobs has been a recurring EI policy question. The basic tenets of EI were designed when most Canadian workers were in "standard" jobs that were full-time, permanent, and involved a traditional employer-employee relationship.

However, the labour market has changed. A third of employed Canadians have "non-standard" jobs. More Canadians than before have part-time, contractual or temporary work. The self-employed alone now make up 16% of the workforce. The Government of Canada continues to study the labour market realities and challenges faced by non-standard workers.

> *"Obviously we'd be in favour of the self-employed being included..."*
>
> Reg Anstey, Secretary Treasurer, Fish, Food and Allied Workers, Standing Committee hearings on Bill C-2, March 14, 2001
>
> *"...for our industry the covering of people who are self-employed for employment insurance may in fact open up a can of worms..."*
>
> Phil Benson, Building and Construction Trades Department AFL-CIO, Standing Committee hearings on Bill C-2, February 22, 2001

EI coverage for the self-employed through regular benefits has always presented a policy challenge. The self-employed have a greater degree of control over their employment than salaried employees. This fact makes it difficult to identify when a self-employed person is involuntarily unemployed, as opposed to when they have voluntarily stopped working. Addressing this "moral hazard" issue, as well as how to collect premiums and establish entry requirements, are examples of some of the policy design challenges.

No less challenging is the diversity among the self-employed. They work in a variety of occupations and are concentrated at both extremes of the spectrum in terms of education and incomes. While some want access to EI coverage, particularly for special benefits (maternity, parental, sickness), many oppose mandatory inclusion. The Standing Committee, and its witnesses, also demonstrated this divergence of views.

The Government would welcome further study by the Standing Committee on support to the self-employed. Further exploration on the diversity of views and key issues such as mandatory versus voluntary coverage could be the focus of such a study. International experience and public and private sector models could also be considered. This study would complement the consideration of policy approaches to meeting the needs of Canadians in non-standard work arrangements, whether through EI or other vehicles.

3. WORK-FAMILY BALANCE

Work-family balance is a growing challenge for Canadians. It demonstrably affects the health and performance of Canadian workers and has social and economic costs. A recent Health Canada study estimated that employee absenteeism due to difficulties in balancing work and family responsibilities costs employers $2.7 billion a year.

Key Facts

- Extended maternity/parental benefits will benefit 170,000 families each year.
- EI maternity/parental covers 85% of mothers with paid employment
- Re-entrant parent changes should benefit 2,600 individuals each year (92% women).

The Government of Canada is committed to responding effectively to work-family balance issues. It knows that enabling Canadians to meet family needs without compromising their workforce participation contributes to a more productive economy and a stronger society in the long term.

Some of the Standing Committee recommendations concern provisions within the program that relate to improved support for working Canadians with family responsibilities (e.g., the qualification requirement for special benefits).

Improving support for work-family balance is a priority

The Government has taken action on work-family issues. It has made it possible for an estimated 170,000 Canadians annually to receive maternity and parental benefits for up to a full year. This decision is already providing more Canadians with income support as they care for a child in the first year — a period when parents often feel most torn between their work and providing care for their children.

In addition, the Government reduced the entrance requirement for these special benefits from 700 to 600 hours to make it easier for parents to qualify. In practice, this means that part-time workers can now qualify for these benefits with as little as 12 hours per week over a year. In fact, the *2000 Monitoring and Assessment Report* found that nearly 90% of special benefits claimants had more than 910 insurable hours.

> *"We surveyed our members on pregnancy and parental leave benefits. There was a strong belief that if parents and their children can spend considerable time together to bond and establish their relationship early in life, it is truly beneficial."*
>
> Ms. Jeanette Arsenault, President of the Greater Summerside Chamber of Commerce, Standing Committee hearings on Bill C-2, March 20, 2001

Currently, 85% of mothers with paid employment are covered by maternity and parental benefits (Statistics Canada, 1999). As with any such recent change, the Government will monitor and assess the experience with the improved access to maternity, parental and sickness benefits before considering any further changes.

Bill C-2 was consistent with this priority

Bill C-2 continued to build on support for working Canadians with families. The re-entrant provision was changed to recognize that parents, particularly women, re-entering the labour market are often people with a strong previous history of workforce attachment. Evidence shows that women enter and exit the labour market frequently due to their family responsibilities.

The re-entrant provision is now more responsive to parents returning to the labour force following an extended absence to care for young children. Re-entrant parents who have received EI maternity and parental benefits in the four years

prior to the normal two-year "look back" period can access regular benefits with the same number of hours as other claimants in their region

Bill C-2 also adjusted the clawback provision so that Canadians claiming special benefits are now exempt from repayment of any of their benefits. Canadians use special benefits when they are too sick to work, recovering from childbirth, or when they stay at home to care for their newborn or newly adopted children. The clawback was introduced to discourage individuals with higher incomes from repeatedly collecting benefits. Parents caring for young children and people who are too sick to work, are clearly not dependent on EI, and therefore should not be penalized.

Further steps will be taken to build on existing supports

The Government of Canada recognizes that working Canadians face other important caregiving demands beyond a child's first year and that more can be done to support them. Currently, only a minority of employers provides support for family-related leave. As a result many employees must be absent from work, and in some situations even leave their jobs, in order to care for family members. The need for support is particularly acute for parents caring for a gravely ill child. In the 2001 Speech from the Throne the Government announced its commitment to improve the support available to parents providing palliative care to a gravely ill child.

> *"(The Government of Canada) will improve the support available to parents and caregivers in times of family crisis. No Canadian should have to choose between keeping their job and providing palliative care to a child. The Government will take steps to enable parents to provide care to a gravely ill child without fear of sudden income or job loss."*
>
> Speech from the Throne, January 30, 2001

4. SUPPORTING CANADIANS AND ENCOURAGING A RETURN TO WORK

The Government of Canada recognizes that the income support provided by Employment Insurance is important to Canadians facing temporary unemployment. This support has existed since 1940 when the program was created. At the same time, the Government understands from the policy research that a comprehensive response to temporary unemployment also has to include incentives to return to work as quickly as possible.

Key Facts

- Average entitlement period about the same before and after reform (32 weeks in 1999/00)
- Claimants use about two-thirds of entitlement before returning to work (21 weeks in 1999/00)
- 1 in 5 claimants exhaust their benefits - down 14% since EI reform
- Frequent claimants received $307 a week in 1999/00, about 7.9% higher than the average claimant

The Standing Committee made recommendations aimed at increasing benefit levels and the length of time that claimants can collect EI. The Standing Committee recommended that consideration be given to extending the period of entitlement by five weeks for all claimants of regular benefits and perhaps extending it further for older workers. The Standing Committee also asked the Government to consider eliminating the divisor and legislating the small weeks pilot project or using only the highest earnings weeks over a 52-week period when calculating how much an individual should receive in EI benefits. *(Recommendations 3, 4, 5, 6)*

In its report, the Standing Committee recognizes the importance of achieving a balance between providing adequate income support, "while maintaining incentives for individuals to secure jobs and invest in skills required in the workplace." (p. 6)

The Government notes that the structure for determining the benefit rate for an EI claimant and the maximum length of time for which benefits are payable under EI were specifically designed to achieve this balance recognized by the Standing Committee.

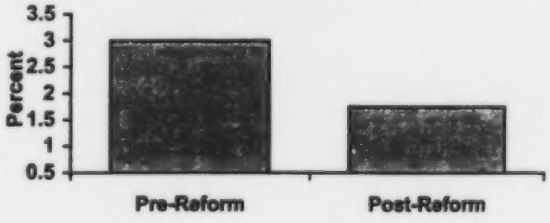
A primary goal of the changes introduced in 1996 was to create incentives for people to take all available work, incentives that were not as strong under the former Unemployment Insurance system. Evidence, presented in the following sections, suggests that this goal is being achieved, and where change has been needed, the Government has acted.

EI rules promote workforce attachment

The 1996 EI reform introduced a "divisor rule" as part of calculating qualification for benefits. The divisor benefits people who work more than the minimum entrance requirement and it has been successful in encouraging people to work for longer periods.

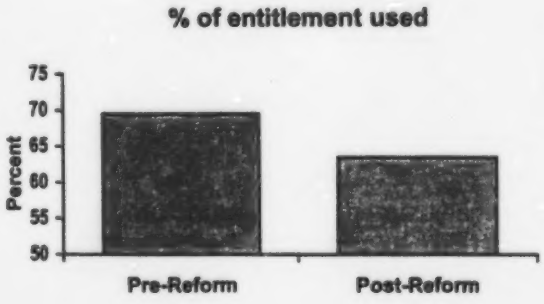
An ongoing HRDC study, using Canadian Out-of-Employment Panel (COEP) data, finds that this increase in workforce attachment was greatest in Atlantic Canada. The *2000 Monitoring and Assessment Report* confirms that about 98% of claimants across Canada worked at least two weeks more than the minimum required to qualify for EI in their economic region.

Claimants qualifying with only the minimum entrance requirement



EI benefits meet the needs of unemployed workers

Evidence indicates that the duration of benefits is long enough as the majority of claimants return to work before they exhaust their benefits. In fact, most claimants use less than two-thirds of their entitlement and, even in high unemployment areas, claimants rarely use more than 70% of their entitlement.



Only about one in five claimants exhaust their benefits, a figure that is down 14% since the EI program was reformed. In addition, an HRDC study using Canadian Out-of-Employment Panel (COEP) data found that the number of seasonal workers who exhausted their claim before the new "season" of work begins ("gappers") declined from 37% prior to the 1996 reform to 29% in 1997.

EI responds to the income needs of families

The current benefit rate structure is providing adequate support to meet the temporary income replacement needs of Canadians. According to the *2000 Monitoring and Assessment Report*, 88% of those who become unemployed do not experience a drop in household consumer spending a year later. In addition, EI continues to provide substantial income support to frequent users of the program. The average weekly benefit received by frequent claimants, 80% of who are seasonal workers, was $307 — 7.9% higher than the average weekly benefit received by other claimants (with the exception of special benefit claimants).

At the same time, the Government of Canada recognizes that some claimants may have a greater need for support, particularly those who must provide for their children during a period of unemployment. For this reason, the Government introduced the Family Supplement at the time of the 1996 reform. The Family Supplement provides additional assistance to claimants in low-income families with children. An eligible claimant can get a top up to their benefit rate up to a maximum of 80% of his or her insured earnings. In 1999-2000, approximately 195,000 families with children benefited from the Supplement, or 11.4% of all claimants.

EI will continue to strive for balance

Ensuring that the program provides adequate income support while maintaining work incentives is a continual process. Labour market conditions can vary in some regions of the country and in some sectors of the economy. The program has already been adjusted to ensure that it best reflects current realities.

> *"I'm sure everyone here shares the same goal to ensure we make employment insurance a system that has minimal space for abuse and misuse, and provides all workers with the right incentives to get back to a job as quickly as possible."*
>
> Professor Marc Van Audenrode, Laval University, Standing Committee Hearings, February 28, 2001

Recent adjustments made to the program through Bill C-2 recognize the particular challenges that some Canadian workers are facing. For example, the intensity rule was eliminated. That decision was based on evidence that the rule was not achieving the desired goal. In fact, the share of regular and fishing claims made by frequent claimants has remained relatively stable at around 40% since the period before reform.

The benefit repayment or "clawback" provision was introduced in 1979 to discourage higher income claimants from repeatedly collecting benefits. It needed adjustment to reflect today's realities and to be better targeted. First-time claimants are now exempted from benefit repayment since they are not repeat claimants, by definition. This exemption also extends to all those receiving special benefits. Parents who stay at home with their young children, or workers who are too sick to work, are not dependent on benefits and should not be penalized. Finally, to ensure that only higher income Canadians face repayment, a single net income threshold of $48,750 is now in place.

The "Small Weeks" pilots have been a success

The Small Weeks initiative is a notable example of the responsiveness of the Government in addressing work disincentives. Following reform it was discovered that some workers had an incentive to refuse work if it resulted in weeks with only low earnings, or "small weeks," because of the negative impact it could have on future EI benefits. In response the Government of Canada introduced the Small Weeks Adjustment pilot project to test ways of removing this disincentive.

The Small Weeks Adjustment pilot project has been successful in encouraging people to take all available work. Evaluations indicated that project participants have worked two more weeks on average than they would have without it. As a result, participants received additional earnings from employment and higher EI benefits. In total, approximately 138,000 claimants per year benefited from the project. Women and youth particularly benefited making up 59% and 18% of beneficiaries respectively.

On September 22, 2001, a proposed regulation that would make the Small Weeks approach a permanent, national feature of EI was pre-published in the *Canada Gazette*, for consultation purposes. The Government projects that, should the proposal be accepted, national implementation would result in about 82,000 more Canadians, especially young workers and women, becoming eligible for Small Weeks. This pre-publication is consistent with the Standing Committee recommendation that the Small Weeks calculation become a permanent feature of the program.

The process for making Small Weeks a permanent and national feature of the program is well under way. The intention of the Government is to ensure a seamless transition in November 2001 towards national implementation for Canadians currently benefiting from the pilot project.

Income support is not always the best solution

The Standing Committee also considered Employment Insurance support for older workers. The evidence shows that while older workers are less likely than other workers to be unemployed, when they do lose their jobs, they are more than twice as likely as other workers to be unemployed a year later.

Older workers often lack the formal education and literacy skills necessary to adapt to changes in the labour market. The Government's priority is to assist older workers in returning to work by improving their employability.

Testing ways to address the needs of older workers is the goal of a series of pilot projects. Projects are already under way in Quebec, British Columbia, Newfoundland, Yukon and the Northwest Territories. The Government has invested $30 million over four years in this national initiative to assess approaches aimed at supporting these workers such as training, self-employment and counselling. These approaches are above and beyond the active labour market programs under Part II of EI that older workers can presently use.

The Government knows that many working Canadians have the skills and opportunities to return to work when they lose a job. For those people, finding a reasonable balance between income support and incentives to return to work is an appropriate policy priority.

However, the Government also recognizes that some Canadians, including many older workers, face particular challenges. The first line of response in these cases has been to focus on active measures that enable Canadians to meet the needs of a knowledge-based economy. Bringing down the barriers to labour market participation is a priority for the Government, as described in detail in the next section.

5. LABOUR FORCE DEVELOPMENT

Two of the Government of Canada's key goals are creating jobs and stimulating economic growth. Employment Insurance reform has been a fundamental element in a larger and successful strategy to achieve these goals.

Key Facts

- Nearly 478,000 accessed EBSM in 2000/01
  - About 1 in 5 were former claimants
- About $1 9 billion spent on EBSM in 2000/01
- About 225,000 participants returned to work in 2000/01

EI reform did more than reinforce the importance of work. It launched a flexible, partnership-based approach to supporting and enhancing the skills of Canadian workers. Fostering the development of skills and learning partnerships that engage all sectors of our society and economy is more important than ever

The Standing Committee clearly understands the importance of EI support for skills development. For example, its report points out that the 1996 reforms helped strengthen incentives for workers to invest in training, especially among young people in regions that depend on seasonal work for many jobs. (p.19) The Standing Committee made recommendations concerning increased funding for training. It also asked the Government to consider eliminating the two-week waiting period for apprentices; making more funds available to employers for training; and legislating expenditure levels for training under Part II of EI. *(Recommendations 10, 11)*

EI invests in getting people back to work

A key to EI reform is the shift to a better balance between income support and investments that enable Canadians to build skills for lasting jobs. Part II of the *Employment Insurance Act* authorizes the Government to support a range of Employment Benefits and Support Measures (EBSM) that help Canadians prepare for and obtain work. These measures include long-term interventions, such as Job Creation Partnerships, as well as short-term interventions, such as counselling and job search assistance.

These interventions are reaching Canadians. In 2000/2001, 477,860 Canadians took part in EBSM or similar measures funded under the *EI Act*. They benefited directly from the EI investment of more than $1.9 billion in these services, as well as the EI income benefits they received while taking part in them.

EI is funding partnerships that work for Canadians

The story of EI reform and skills is far more than the increased investments. It is the Government of Canada's commitment to partnerships. EI reform ushered in a transition from the old "one size fits all" approach to a new generation of

partnerships in which EBSM respond to local, provincial and territorial needs, and to the individual goals of the Canadians who need them.

The starting point for partnerships is the *Employment Insurance Act* commitment that the Government of Canada will work with the provinces and territories in establishing Employment Benefits and Support Measures. Consistent with that commitment, the Government made an offer to provincial and territorial governments to take on responsibility for the design and delivery of EBSM in May 1996. Labour Market Development Agreements (LMDAs) create a framework within which provinces and territories have the flexibility to tailor EBSM to meet the needs of local labour markets.

- Alberta, New Brunswick, Manitoba, Quebec, Saskatchewan, the Northwest Territories and Nunavut took on full responsibility for the design and delivery of these benefits and measures. The Government of Canada transferred the staff and budgets for EBSM delivery to those governments.
- Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, British Columbia and Yukon adopted co-management agreements with the Government of Canada. Both levels of government share responsibility for the planning, design and evaluation of EBSM. HRDC continues to deliver the measures through its service delivery network.
- In Nova Scotia, the agreement closely resembles a co-management arrangement and is known as a strategic partnership.
- In Ontario, HRDC continues to design, plan and deliver EBSM at present.

According to the *2000 Monitoring and Assessment Report*, results indicate that EBSM are effective in the short term and satisfaction levels with EBSM are relatively high. In general, indications are that the programs and services offered by different levels of government are flexible enough to meet local needs and complementary in their approaches.

Participation in EBSM, and similar programs and services delivered by the provinces and territories, led to the employment or self-employment of 225,429 Canadians in 2000-2001. Unpaid benefits, resulting from EI claimants returning to work before the end of their benefit period following participation in EBSM, amounted to $739 million in 2000-2001.

EI includes provisions to improve access to EBSM for former claimants, which benefited nearly 80,000 Canadians in 2000-2001. These provisions extend the look-back period five years for re-entrant parents and three years for other types of former claimants. This longer look-back period for re-entrant parents recognizes extended absences from the labour force to care for young children and is in line with the Government's commitment of providing support to families with children.

EI is investing for results

The Government of Canada has also increased overall funding levels for EI Part II programs by $800 million since 1996. Total funding is expected to reach $2.2 billion in 2001/2002. Moving forward, the Government will ensure that this investment continues to reflect labour market realities and that Canadians can continue to access these measures.

Canada has to tackle obvious skills gaps

The Standing Committee recognizes, "that having the right skills in today's labour market is becoming increasingly important." (p. 18) A variety of challenges point to the need for a comprehensive strategy to address Canada's skill needs.

For instance, it has been projected that Canada could be short almost a million skilled workers by 2020, primarily because of an ageing workforce. This shortage is already becoming acute in many skilled trades. Only one in three workers took part in formal training during the 1990s — a decline during a time when "lifelong learning" was increasingly being recognized as important. In addition, employers have been slow to respond to the increased need for training. Canada ranked 17 out of 47 in a survey designed to assess whether employee training is a high priority in companies. The scale of the skills and learning challenges facing Canada today extends far beyond the reach of EI Part II alone.

Looking ahead to partnerships and a skills and learning agenda

In the 2001 Speech from the Throne, the Government of Canada made a commitment to invest in the skills of Canadians. This commitment signalled the beginning of a national effort involving provinces, territories, and non-governmental organizations, to ensure that all Canadians can achieve their full potential.

The Government is already supporting activities that address the skill and learning needs of many groups of people whose members are often not eligible for Employment Insurance-supported programs. For example, the major initiatives under Canada's Youth Employment Strategy reached more than 76,000 young people in 2000/2001.

> *"Canada will only realize its full potential by investing aggressively in the skills and talents of its people. To succeed in the knowledge economy, Canada will need people with advanced skills and entrepreneurial spirit.*
>
> *Some Canadians face particular challenges in upgrading their skills and enhancing their education. The Government will take steps to make it easier for them to access skills and learning."*
>
> Speech from the Throne,
> January 30, 2001

Aboriginal Human Resources Development Agreements enabled Aboriginal organizations to assist more than 35,000 Aboriginal people in a variety of ways during 2000/2001.

An effective skills and learning agenda would ensure that these and other people at risk of being excluded from the labour market would gain more access to skills and to learning opportunities. The Government views work on skills as doing more than meeting important economic goals such as increasing the supply of skilled workers It sees work on skills development as a critical component of a larger effort to ensure that all Canadians can participate fully in the knowledge-based society and economy.

Building strong apprenticeship training in Canada is a key concern of the Government of Canada The Government does have a base for action in this area. Currently, the EI program provides income support to approximately 30,000 apprentices while they are in the classroom portion of their training each year. The Government also facilitates the development of national standards in apprenticeable trades through the Interprovincial Standards (or Red Seal) program.

> *"In a broader context, though, we have to look at training, and skills and continuing education we simply can't look at the system of employment insurance, on its own, as the solution to these long-term problems of economic development."*
>
> Jason Myers, Senior Vice-President and Chief Economist, Canadian Manufacturers and Exporters, Standing Committee hearings on Bill C-2, March 1, 2001

Human Resources Development Canada works closely with the provinces and territories in this area. For more than 40 years, the program has helped to bridge differences and find common ground on qualification recognition. As a result, thousands of tradespersons have been able to relocate to other parts of Canada without undergoing unnecessary and costly reassessments of their qualifications.

The Government is examining the Committee's recommendation with regard to the two-week waiting period for apprentices, along with other proposals to improve support for apprenticeship training, as part of its skills and learning agenda.

6. RESPONSIVE, HIGH-QUALITY SERVICE

The Government of Canada recognizes the importance of high quality service to Canadians. As Canadians interact with their governments, they form impressions of the effectiveness of the entire public sector. They develop a sense of how the government sees them, not just as clients of a program or people seeking information or services, but as citizens.

Key Facts

- 2 1 million new claims and 0 5 million renewed claims each year
- EI automated telephone system answers about 30 million calls
- EI telephone centres handle about 7 million calls
- Over 320 points of service
- About 70% of claimants file claims through EI kiosks
- 8 6 million TELEDEC client transactions
- About 56% of claimants receive benefits via direct deposit

With that in mind, the Government has made improvements in service a major priority through its commitments and through initiatives such as Government On-line. These commitments have been matched by long-standing HRDC efforts to modernize services through the use of information technology and to make them more client-centred

The Standing Committee made several recommendations of its own that it believes might add to the quality of EI-related service and address administrative issues. Recommendations were made concerning: fraud and abuse, setting EI boundaries in the future, undeclared earnings, and the need to improve the overall quality of service to Canadians. *(Recommendations 13, 14, 15, 16, 17)*

Canadians have an innovative EI system

There are many interactions between Canadians and the Human Resources Development Canada staff who deliver the Employment Insurance program. These interactions are a focus for client-centred automation and service improvements. For example, some 70% of claimants now use automated kiosks to file EI claims. Canadians carried out 8.6 million EI transactions in 2000-2001 through the use of TELEDEC, a system that allows them to report earnings and work while on claim by telephone instead of by filling in and mailing "report cards." Recognizing the importance of in-person service, HRDC has successfully introduced a new approach to client service whereby front-line staff has more authority to resolve client issues at the first point of contact.

Improving the quality of EI service is a priority

Improving service is a priority for the Government of Canada and an EI program commitment. At present, this involves a range of initiatives.

The quality management initiative is one area of focus. By providing training, advice, and guidance as required, this initiative aims to reduce the number of errors made by claimants, employers, and HRDC staff. HRDC is also intensifying its monitoring efforts to bring about the most accurate benefit payments to Canadians possible. Among other things, this has resulted in a training policy for all EI program staff. The Government is prepared to share results from this work with the Standing Committee when they become available.

> *" the Committee supports HRDC's efforts to implement a more comprehensive quality improvement strategy, particularly in terms of identifying training priorities for staff."*
>
> *Beyond Bill C-2*, p 31

In the current economic context in which more Canadians may turn to EI for assistance, the Government will continue to make speed and quality of service a top EI priority.

Government On-line

Human Resources Development Canada is supporting the Government of Canada's objectives to have program and services available on-line. A centrepiece of these efforts is to develop and test an Internet-based EI application and Record of Employment form. HRDC is also testing ways to respond to client inquiries over the Internet. In its 2000 Report on Plans and Priorities, HRDC committed to work toward providing effective and secure claimant and employer services to Canadians over the Internet by 2004.

Making the EI Act more accessible

The *Employment Insurance Act* is regarded by the general public, unions, employers, advocacy groups and judges as a complex statute. As written now, it is not easy to understand. In response, the Government of Canada is supporting an effort (the Readability Project) to simplify and clarify the text of the *Employment Insurance Act*, without altering the policy content and intent of the legislation.

The Employment Insurance Commissioners for Workers and Employers have launched an Advisory Group involving private sector partners to guide the process. The goal is to gain a broad consensus on the development of draft replacement legislation to be placed before Parliament. The Standing Committee may be interested in being consulted on this important project, and the Government would support that involvement. It is hoped that a successful revision of the *EI Act* would be a prototype for future legislative drafting in Canada.

Preventing and responding to possible EI fraud and abuse

With EI benefit payments expected to exceed $12.2 billion for 2001-2002, action to prevent, deter and detect abuse and fraud against the Employment Insurance program is a continuing HRDC priority. Consistent with other elements of the program, EI investigation and control strategies have changed with time, with added emphasis on prevention and deterrence to match the continuing need to respond to cases of suspected fraud and abuse.

Investigation and control work takes many forms. Some investigations arise from computerized data matches and through allegations of abuse from various sources, including anonymous tips. Prevention activities include group sessions in which claimants are informed of their rights, their obligations, and the services that can help them return to work.

In this work, HRDC investigators adhere to a strict Code of Conduct. They are benefiting from national training programs such as Investigative Skills and Interviewing Techniques. Other specialized training has been developed recently on Social Insurance Number Abuse and Identity Fraud.

Consistent with the Department's overall commitment to citizen-centred work, HRDC is providing clear and complete information to Canadians on their rights to appeal decisions and processes. This work involves pamphlets, Web sites, and direct contact with people.

HRDC's efforts to control fraud and abuse are working. Prevention continues to be a focus of investigative activities as it reduces inappropriate payments and lessens the financial hardship for claimants. During 2000-2001, these activities resulted in total savings to the EI Account of $553 million. In general terms, for every dollar spent on investigations, $9.23 is returned to the account through the recovery of overpayments and administrative penalties.

Still, HRDC believes that it can always do better. For example, action is under way to address the recommendations of the Auditor General for a stronger HRDC working relationship with the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA). This work is the focus of a 14-point Joint Initiatives Plan.

EI involves many complex administrative questions

The day to day administration of the *Employment Insurance Act* involves many complex questions, some of which were considered by the Standing Committee. In particular, the Standing Committee has expressed concern that those employed in a family business may face more onerous administrative requirements than other claimants in order to access EI. This issue arises because family member claimants must demonstrate that the conditions of their employment are the same as persons who have an employer-employee relationship, but who are not working in a family business.

In practice, most family member claimants can do this Of the family businesses cases identified, more that 92% of the affected claimants are found to be entitled to EI benefits. Only 24% of these cases are sent to CCRA for a ruling, while the other 76% are administered like any other claim. Of the cases sent to CCRA for rulings only 7% are ruled not insurable.

Another issue raised by the Standing Committee concerned the treatment of individuals who are subpoenaed under the *Employment Insurance Act* or who successfully appeal decisions to the Tax Court of Canada. The approach to these cases used in the EI system is consistent with administrative law across the Government of Canada. The proceedings of federal administrative tribunals do not allow for wider coverage of expenses and any change would have much broader implications than on EI alone.

The establishment of EI economic regions is governed by concrete needs

The Employment Insurance system recognizes that the impact of unemployment on an individual is affected by the overall employment situation for the area in which that person lives. To define areas effectively, the Government of Canada, sets and periodically revises "economic regions." These may identify homogeneous labour markets, as is the case with larger metropolitan areas, or areas with broadly similar economic characteristics for which valid unemployment rates can be calculated.

The new EI economic regions announced in June 2000 reflect labour market realities — particularly changes in local labour market conditions. To respond to the concerns of some workers, the Government has taken steps to ensure that Canadians are given the time to adapt to these changes through a gradual phase-in of the new boundaries.

The Government recognizes that open and transparent consultations on the revision of the EI boundaries might improve acceptance of resulting changes, and would allow affected individuals and communities more time to adjust. The Government will look for ways to improve consultations surrounding future economic region boundary changes.

The Government changed its treatment of undeclared earnings

The Employment Insurance (EI) legislation allows claimants collecting EI to earn up to 25 per cent of their weekly benefits or $50, whichever is higher. This provision encourages people to work while on EI, keep some attachment to the workforce, and maximize their opportunity to return to work full time. However, the *Employment Insurance Act* requires claimants to declare their earnings. If earnings are not declared properly then claimants may receive benefits to which they are not entitled. This means that at some point these benefits must be repaid.

As part of our ongoing commitment to ensuring administrative efficiency and fairness, it was determined that the provisions for undeclared earnings were not working as anticipated. Based on this evidence, and in response to the concerns of Canadians, the Government has acted. As of August 12, changes to the undeclared earnings rules came into effect, which are in line with the recommendation of the Standing Committee. This amendment, which repeals Regulation 15, changes the way undeclared earnings are calculated to make it easier for employers and fairer for claimants.

7. A SOUND APPROACH TO FINANCING EI

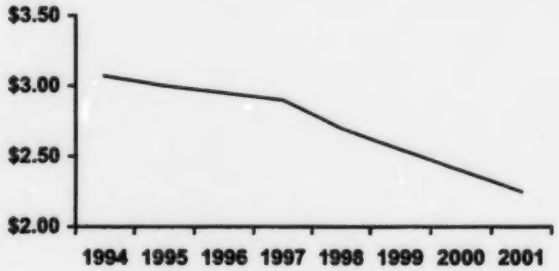
A central element of the Employment Insurance program is the setting of a premium rate. This process has been the responsibility of the Canada Employment Insurance Commission The Auditor General has suggested that the rate setting process is not clear enough, while the House of Commons Standing Committee on Finance recommended that it be revised. The Government responded by agreeing to launch a review of EI premium rates.

For its part, the Standing Committee asked to be included in that review and offered views about topics that are related to the financing of the program. The Standing Committee also recommended that the Government consider increasing the earnings threshold for an EI premium refund and converting the premium refund to a yearly basic exemption. *(Recommendations 7,12)*

EI premium rates have been on a downward trend

2001 marks the seventh consecutive year of reduced EI premiums. The premium rate for 2001 was reduced to $2.25 per $100 of insurable earnings. This premium reduction will save individual workers up to $59 compared to the 2000 rate. It will save employers up to $83 for each employee. At $2.25, employers and employees will save about $6.4 billion in 2001 compared to the 1994 premium rate of $3.07.

EI Premium Rates 1994-2001



Many Canadians benefit from a premium refund

Under Employment Insurance, some low-income workers pay premiums but may find themselves without enough hours to qualify. To address this problem, EI included a premium refund. Under these provisions employees earning less than $2,000 a year can get their premiums refunded. In 1998, nearly 839,000 individuals received a refund and the total amount refunded was nearly $23 million. About 58% of those receiving a refund were women and 45% were under 25 years of age.

Various formulations of the yearly basic exemption have been proposed over the years. A yearly basic exemption would mean that employees and employers would not pay premiums on some portion of earnings. The concept was considered when EI was developed but first dollar coverage was favoured instead. Under this system every hour of work counts and differing work patterns are better recognized. There is a concern that exempting the first $2,000 or $3,000 of earnings would mean that these earnings and the hours of work they represent would not be insured. As a result, low-income workers would find it harder to qualify for EI benefits and if they did access the program a significant part of their earnings would not be insured.

Canadians can participate in the premium rate review process

The Government of Canada has announced that the Department of Finance, with the Department of Human Resources Development, would undertake a review of how premium rates are set. The review process will provide Canadians with the opportunity to express their views. The Government's objective is to ensure reasonable stability in premium rates as well as security of benefits. To ensure predictability and stability in EI premium rates, the Governor in Council will set the rates for 2002 and 2003. Any changes as a result of this review will precede the setting of the 2004 premium rate.

8. CONCLUSION

Canadians can count on Employment Insurance. It continues to be a pillar of Canada's social safety net, as it has been for the last 60 years. Canadians turn to EI during times of economic uncertainty. EI is there for Canadians and adapts quickly to changes in the economy and the labour market.

The significant reform that took effect in 1996 has been successful. Evidence shows that overall the decisions made at that time were sound. The reform achieved the desired objectives. At the same time, the Government has been alert to differences between what it intended to achieve and the actual experiences of Canadians. The Government has been prepared to adjust EI to reflect changes in the labour market. It has responded to the needs of Canadians, particularly in the area of balancing work and family responsibilities.

Among other initiatives, this willingness to make changes has led to.

- reduced entrance requirements for maternity, parental and sickness benefits,
- the extension of maternity and parental benefits to a full year;
- the elimination of the intensity rule;
- improved targeting of the clawback provision;
- changed re-entrant rules for parents returning to the workforce;
- a repeal of the undeclared earnings rule; and
- a proposal to make the Small Weeks pilot project a permanent and national feature of the program.

Even with these changes, the Government has been able to cut the premium rate from a high in 1994 of $3.07 for every $100 of insurable income to $2.25 in 2001 This has resulted in a total savings for Canadian employers and employees of $6.4 billion compared to the 1994 rate.

At the same time, high quality service to Canadians has remained a key commitment The balanced approach focuses on speed and accuracy of EI payments, modernization of services, integration of information technology, and the prevention and response to abuse. These will continue to be major priorities.

This evolution will continue so that EI can continue to respond to the interests of Canadians effectively and in line with contemporary priorities. As recently as the 2001 Speech from the Throne, the Government indicated that it would increase the support available to parents in times of family crisis. It pledged to address the need of parents to care for a gravely ill child without fear of sudden income or job loss. The Government has also extended the monitoring and assessment process by five years so that adjustments can be made when needed based on evidence. This process will ensure the continued responsiveness and relevancy of the program.

These and other steps forward will not be taken as single, independent choices. They will be assessed for their impacts in the larger context of continuing EI reform. They will be analyzed for their contribution to a balance between mutually reinforcing objectives:

- getting the work incentives right;
- responding to the evolving needs of Canadian workers, particularly with respect to work/family balance supports;
- supporting the development of a skilled labour force; and
- respecting the goals and integrity of the program as a whole.

Of course, the Government will continue to ground its approach to EI issues in the understanding that true income security for Canadians starts with a job. The Government of Canada is committed to helping Canadians equip themselves with the skills and learning that will allow them to participate and succeed in the knowledge-based economy.

ANNEX: COMMITTEE RECOMMENDATIONS

Recommendation 1:

The Committee recommends that:

- The Government consider reducing the qualification requirement for new entrants and re-entrants from its current level of 910 hours to 700 hours This would establish a qualification requirement based on a 35-hour week that is equal to the 20-week requirement that applied to this group prior to the EI reform.
- The Government consider restructuring the 420 to 700 hours qualification requirement to better reflect the unemployment problems experienced by seasonal workers.
- The Government consider further reducing the qualification requirement for special benefits.

Recommendation 2:

The Committee recommends that the Government consider amending the *Employment Insurance Act* so as to adopt a new definition of a new entrant and re-entrant that excludes individuals who can demonstrate a long attachment to the labour force. The new definition should also exclude those who receive at least one week of sickness benefits in the four-year period preceding the current two-year look-back period.

Recommendation 3:

The Committee recommends that the Government consider readjusting Schedule I of the *Employment Insurance Act* so as to provide a maximum benefit entitlement of 50 weeks like that afforded combined maternity/parental benefits. Compared to the existing Schedule 1, consideration should be given to augmenting benefit entitlement beyond the minimum hourly qualification requirement so as to provide an additional incentive to work for a longer period of time than the minimum number of hours required to qualify for benefits. The new Schedule 1 should provide no more than a maximum increase of five additional weeks of benefits for any given combination of hours of insurable employment and regional unemployment rates. In addition, Schedule 1 should be reconfigured, to the greatest extent possible, to ameliorate the "gapper" problem.

Recommendation 4:

The Committee recommends that Human Resources Development Canada study the feasibility of providing a longer benefit period for older displaced workers who lack the skills to find new employment and for whom an investment in new skills is uneconomic.

Recommendation 5:

The Committee recommends that:

- The Government review and consider the possibility of eliminating the current divisor. We feel that there is an incentive to work extra hours by providing a longer benefit period to those who work beyond the minimum hourly qualification requirement and this incentive would be strengthened if the Government were to restructure Schedule 1 of the *Employment Insurance Act* as discussed above.
- The Government consider formally legislating the current treatment of "low earning weeks."

Recommendation 6:

The Committee recommends that the Government consider adopting the qualifying period as the new period over which earnings are averaged. Only the highest earning weeks should be included and these earnings should be averaged over a number of weeks equal to the weekly equivalent (based on a 35-hour week) of the applicable minimum hourly qualification requirement.

Recommendation 7:

The Committee recommends that the Government consider increasing the current earnings threshold for an EI premium refund to $3,000 as well as consider converting this refund to a yearly basic premium exemption.

Recommendation 8:

In view of the growing incidence of self-employment in the Canadian labour market, the Committee recommends that the Government consider developing a framework for extending EI coverage, both in terms of regular and special benefits, to self-employed workers.

Recommendation 9:

The Committee recommends that the Government consider extending better EI coverage to workers employed in both paid and self-employment. In the event that the Government does not extend coverage to self-employed workers, a premium refund should be provided to those who work in insurable employment but are unable to establish a claim because they are also self-employed.

Recommendation 10:

The Committee recommends that:

- The Government consider making more training funds available to help employers experiencing serious difficulties finding adequately skilled workers to replace those receiving maternity/parental benefits.
- The Government consider offering a premium refund to employers as an incentive to provide incremental training to workers. Expenditures on this initiative should not be included in the expenditure limit referred to in section 78 of the *Employment Insurance Act*.
- The Government consider amending section 78 of the *Employment Insurance Act* to require that 0.8% of estimated total insurable earnings be allocated each year to Part II Employment Benefits and Support Measures.
- The Government consider amending section 58 of the *Employment Insurance Act* to expand access to Part II training and other Employment Benefits and Support Measures by applying a five-year look-back period to all individuals, irrespective of the type of EI benefits received during this period.

Recommendation 11:

The Committee recommends that the two-week waiting period must be eliminated for those engaged in approved training.

Recommendation 12:

We recommend that the Committee be included in the upcoming review of the premium rate-setting process and that this process include:

- A discussion of the impact of financing EI on premium payers and the economy.
- A discussion of whether or not the Government should amend the *Employment Insurance Act* so as to quantify the size of a real EI reserve that would be required to meet the premium rate-setting objectives contained in the current law.
- A discussion of whether or not employer-employee premiums should be equalized.
- A discussion of whether or not employers should receive a premium refund on premiums refunded to workers.

- A discussion of whether or not maximum yearly insurable earnings should be increased to $41,500 and indexed thereafter.

Recommendation 13:

The Committee recommends that.

- In its review of EI economic regions, the Canada Employment Insurance Commission should, to the greatest extent possible, distinguish between labour markets in a given locality.
- The consultations conducted by the Canada Employment Insurance Commission in its review of EI economic regions become more open and transparent.
- Any future transitional measures that are adopted regarding the implementation of EI economic regions be applied so as to provide equal treatment for all claimants, even if it means the retroactive application of transition rules.

Recommendation 14:

The Committee recommends that:

- Immediate steps be taken to implement the Auditor General's recommendation that both the CCRA and HRDC update and implement an effective action plan that adequately deals with suspected EI fraud and abuse. In addition, the Government should consider amending the *Employment Insurance Act* to make clearer how insurability rulings are to be made and how appeals related to these rulings are to be decided.
- HRDC EI investigators always employ respectful and ethical behaviour while conducting their investigations.
- The Government consider amending section 104 of the *Employment Insurance Act* so that anyone who is subpoenaed or who wins their appeal to the Tax Court of Canada be reimbursed by the federal government for such expenses as travel, meals and loss of earnings.
- The Government consider revisiting section 30 of the *Employment Insurance Act* so as to impose a less severe penalty, in certain circumstances, on those who leave employment voluntarily and who are unable to establish "just cause."

Recommendation 15:

The Committee recommends that the Government amend subsection 5(3) (and if necessary, section 5(2)(i)) of the *Employment Insurance Act* with a view to remove the presumption of guilt if an employer and an employee are related.

Recommendation 16:

The Committee recommends that the Government return to the pre-1996 treatment of allocating undeclared earnings to weeks by repealing section 19(3) of the *Employment Insurance Act* and section 15(4) of the *Employment Insurance Regulations*.

Recommendation 17:

The Committee recommends that HRDC improve its service to Canadians, especially in terms of providing more timely, accurate and client-friendly EI services.

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AUX RECOMMANDATIONS DU TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

AU-DELÀ DU PROJET DE LOI C-2 : EXAMEN D'AUTRES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Octobre 2001

Développement des ressources humaines Canada
Human Resources Development Canada
Canada
SP-481-10-01

Pour obtenir d'autres exemplaires de cette publication, veuillez en faire la demande par lettre ou par télécopieur, en indiquant le numéro de catalogue :

SP-481-10-01

Centre de renseignements
Développement des ressources humaines Canada
140, Promenade du Portage
Portage IV, niveau 0
Hull (Québec) K1A 0J9
Télécopieur : (819) 953-7260

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2001
N° de cat. : RH64-9/2001
ISBN : 0-662-66130-3

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AUX RECOMMANDATIONS DU TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

AU-DELÀ DU PROJET DE LOI C-2 : EXAMEN D'AUTRES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE L'ASSURANCE-EMPLOI

1. INTRODUCTION

Depuis plus de 60 ans, l'assurance-emploi représente un élément clé du filet de sécurité sociale du Canada. Aujourd'hui, près de 14 millions de Canadiens cotisent chaque année au régime. D'avril 1999 à mars 2000, quelque 1,7 million de Canadiens ont demandé des prestations d'assurance-emploi et ont reçu en tout, environ 9,4 milliards de dollars [1].

La grande majorité des travailleurs canadiens peuvent avoir accès au soutien du revenu temporaire de l'assurance-emploi lorsqu'ils perdent leur emploi sans en être responsables. En outre, l'assurance-emploi verse des prestations aux Canadiens qui ne peuvent travailler parce qu'ils sont malades ou blessés, aux mères qui se rétablissent après la naissance d'un enfant ou aux parents qui doivent rester à la maison pour prendre soin d'un nouveau-né ou d'un enfant qu'ils viennent d'adopter. Par l'entremise de la partie II du régime, l'assurance-emploi aide les individus à retourner au travail grâce à des mesures actives d'emploi appelées Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS).

Au fil des années, le régime d'assurance-emploi a été modifié en fonction de l'évolution de la société et de l'économie du Canada, pour tenir compte de l'expérience et des

Quelques grands éléments de la réforme sur l'assurance-emploi

- Admissibilité fondée sur les heures de travail;
- Assurabilité à partir du premier dollar de rémunération;
- Dénominateur minimal pour favoriser et récompenser le travail au-delà du minimum requis,
- Supplément familial pour les prestataires des familles à faible revenu avec enfants,
- Remboursement de cotisations aux personnes gagnant moins de 2 000 dollars par année,
- Nouvelles mesures actives de réemploi, en partenariat avec les provinces et les territoires,
- Pénalités accrues pour fraude et abus.

[1] Les données sur l'assurance-emploi sont celles de l'année financière 1999-2000 Elles sont tirées du plus récent *Rapport de contrôle et d'évaluation* (2000)

constatations de recherche. Il est conçu pour s'adapter aux fluctuations des conditions économiques.

En 1996, le gouvernement du Canada a procédé à la plus vaste réforme du régime canadien d'aide aux chômeurs des 25 dernières années. Il voulait :

- rendre le régime plus équitable,
- réduire la dépendance à l'égard du régime;
- aider les prestataires des familles à faible revenu avec enfants;
- réduire les coûts du régime;
- mettre l'accent sur les mesures actives visant à aider les Canadiens à se préparer à travailler et à retourner sur le marché du travail

Lorsque le gouvernement a fixé ces objectifs, il savait qu'il devrait suivre de près les résultats de la réforme. C'est pour cette raison qu'il a demandé à la Commission de l'assurance-emploi du Canada de se charger de la réalisation d'un examen du régime chaque année. La Commission est composée de représentants des employeurs, des travailleurs et du gouvernement. Elle produit un Rapport de contrôle et d'évaluation qu'elle dépose chaque année au Parlement, pour que tous les Canadiens puissent comprendre l'incidence de l'assurance-emploi sur les personnes, les collectivités et l'économie Cette série de rapports fournit une base solide, axée sur les résultats, pour l'évaluation du régime.

Vu l'ampleur de la réforme, le gouvernement du Canada savait qu'il aurait peut-être à peaufiner le régime afin de corriger tous effets non désirés ou inattendus occasionnés par celle-ci. Le processus continu de contrôle et d'évaluation du régime a mené à des changements importants. En utilisant une approche fondée sur des résultats et des constatations, le gouvernement continuera de s'assurer que le régime répond aux nouvelles réalités du marché du travail et des besoins des Canadiens.

Voici quelques modifications importantes apportées depuis la réforme :

- Mise en œuvre du projet pilote d'ajustement relatif aux petites semaines en 1997.
- Bonification des prestations de maternité et des prestations parentales. Ces prestations ont été prolongées de 6 mois à 1 an pour les parents des enfants nés ou placés pour adoption à partir du 31 décembre 2000.
- Adoption du projet de loi C-2 en mai 2001. Faits saillants de la loi : élimination de la règle de l'intensité; meilleur ciblage de la disposition prévoyant le remboursement des prestations (récupération), modification de la règle relative aux personnes qui reviennent sur le marché du travail pour les parents et prolongation de l'exercice de contrôle et d'évaluation jusqu'en 2006.

Au cours des auditions qu'il a tenues concernant le projet de loi C-2, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a entendu de nombreux témoins proposer des

modifications qui dépassaient la portée de ce projet de loi. Il a décidé de déposer à la Chambre des communes un rapport distinct renfermant quelques-unes des propositions qu'il avait reçues. Il a formulé 17 recommandations qu'on peut grouper selon six grands thèmes :

- *Accès à l'assurance-emploi et couverture du régime;*
- *Équilibre travail-famille;*
- *Aide aux Canadiens et incitation au retour au travail;*
- *Développement de la main-d'œuvre;*
- *Service de grande qualité, adapté aux besoins;*
- *Approche avisée pour le financement de l'assurance-emploi.*

> *« Bien que tous les membres du Comité reconnaissent le besoin de continuer à peaufiner le régime, la plupart s'oppose à un démantèlement important de la réforme de 1996. »*
>
> *Au-delà du projet de loi C-2*, p 5

Le gouvernement du Canada reconnaît le travail intense et le dévouement du Comité permanent ainsi que la précieuse contribution que son rapport représente en termes d'information pour l'élaboration de politiques en matière d'assurance-emploi. En rédigeant la présente réponse, le gouvernement du Canada a pris note de la conclusion du Comité permanent mentionnant que les éléments fondamentaux de la réforme sont efficaces : « Bien que tous les membres du Comité reconnaissent le besoin de continuer à peaufiner le régime, la plupart s'oppose à un démantèlement important de la réforme de 1996 ». (p. 5) En outre, le gouvernement reconnaît que le Comité permanent a conseillé, de façon générale, la prise en considération des recommandations de son rapport, plutôt que leur mise en application. Dans le cadre du projet de loi C-2, le gouvernement s'est engagé à poursuivre, jusqu'en 2006, le contrôle et l'évaluation du régime. Ce processus fera en sorte d'assurer que le régime d'assurance-emploi continue d'être revu et rajusté en fonction des résultats et des constatations, afin de veiller à ce qu'il continue de répondre aux besoins de tous les Canadiens.

2. ACCÈS À L'ASSURANCE-EMPLOI ET COUVERTURE DU RÉGIME

Le gouvernement du Canada est conscient que les Canadiens qui cotisent au régime d'assurance-emploi veulent savoir qu'ils peuvent compter sur des prestations d'assurance-emploi lorsqu'ils en auront besoin. Il sait également que l'assurance-emploi doit lier le travail et la situation familiale, d'une part, et l'admissibilité aux prestations, d'autre part, et cela d'une façon pertinente et responsable sur le plan financier. Ce sont sur des principes de ce genre que le gouvernement s'est appuyé pour étudier des options visant à améliorer l'assurance-emploi depuis 1996.

Faits saillants

- Quelque 14 millions de travailleurs cotisent à l'assurance-emploi,
- En 1999-2000, 9,4 milliards de dollars ont été versés à 1,7 million de Canadiens;
- Le nombre des prestataires dont le revenu est de 5 000 $ ou moins a plus que doublé,
- En 1998, le tiers des Canadiens en emploi avaient un travail atypique

C'est dans ce contexte que le Comité permanent a formulé plusieurs recommandations concernant l'accès à l'assurance-emploi et la couverture du régime. Il a demandé au gouvernement d'envisager : d'assouplir les conditions d'admissibilité des personnes qui demandent des prestations spéciales ainsi que des nouveaux venus et des personnes qui réintègrent le marché du travail; de restructurer les conditions d'admissibilité pour aider les travailleurs saisonniers; d'établir un cadre pour améliorer la protection des travailleurs autonomes (Voir l'annexe aux recommandations 1, 2, 8 et 9)

Ces recommandations sont semblables aux enjeux que le gouvernement a pris en considération dans sa propre évaluation permanente de l'assurance-emploi. Elles reflètent des enjeux que celui-ci a étudiés dans ses rapports de contrôle et d'évaluation et d'autres travaux de recherche.

La grande majorité des travailleurs canadiens ont accès à l'assurance-emploi

Selon les analyses effectuées jusqu'à maintenant, l'assurance-emploi atteint son objectif premier de fournir un soutien du revenu temporaire aux personnes qui ont perdu leur emploi et de les aider à retourner sur le marché du travail.

Au mois d'août 2001, environ 12,5 millions d'individus exerçaient un emploi rémunéré (Enquête sur la population active). Comme l'assurance-emploi est un régime d'assurance, il est de toute première importance que les Canadiens et leurs familles y aient accès lorsqu'ils en ont besoin. C'est pour cette raison que DRHC a effectué et appuyé des travaux de recherche visant à déterminer dans quelle mesure l'assurance-emploi réussit à protéger les travailleurs en emploi. Selon cette recherche, 88 % des travailleurs salariés en décembre 1998 auraient

été admissibles aux prestations régulières s'ils avaient perdu leur emploi à ce moment-là. Dans le tout nouveau contexte du marché du travail, où l'on observe un accroissement des licenciements, ce résultat se révèle particulièrement important, car il montre que la couverture du régime est vaste et que les Canadiens peuvent avoir recours à l'assurance-emploi lorsqu'ils en ont besoin.

L'assurance-emploi est sensible aux fluctuations de l'économie et du marché du travail

Le régime d'assurance-emploi qui est conçu spécialement pour s'adapter rapidement aux fluctuations des marchés du travail locaux, prévoit des conditions d'admissibilité moins rigoureuses et l'extension de la durée des prestations à mesure que les taux de chômage augmentent. Toutes les quatre semaines, le nombre d'heures ouvrant droit aux prestations est rajusté dans chaque région économique de l'assurance-emploi, pour qu'il corresponde au taux de chômage local. En période de forte croissance économique, le nombre de nouvelles demandes de prestations d'assurance-emploi diminue systématiquement alors que le nombre de demandes augmente en période de ralentissement économique. La capacité d'adaptation du régime aux changements de la conjoncture et des besoins se révèle particulièrement importante dans le contexte d'incertitude économique des derniers mois.

Les travailleurs sont traités équitablement dans le cadre de l'assurance-emploi

Lorsque le gouvernement du Canada a amorcé la réforme, ses objectifs étaient d'établir un lien plus étroit entre le travail exécuté et les prestations reçues. Un autre objectif consistait à rendre le système plus équitable. Plusieurs des modifications apportées en 1996, qui se sont révélées efficaces, reposaient sur la réalisation de ces deux objectifs.

La réforme a instauré, par exemple, l'assurabilité de l'emploi dès le premier dollar de rémunération. Grâce à cette mesure, les travailleurs à faible revenu sont beaucoup mieux protégés. Le changement à un régime fondé sur les heures, où chaque heure de travail sert à établir l'admissibilité s'est également révélé valable. Il garantit le traitement plus équitable des personnes qui ont des régimes de travail différents et permet à un plus grand nombre de personnes d'avoir droit aux prestations. Selon une étude de DRHC qui utilise les données de l'Enquête par panel auprès des chômeurs canadiens (EPCC), l'admissibilité des travailleurs occupant plus d'un emploi s'est accrue dans le cadre de l'assurance-emploi. En vertu du régime fondé sur les heures, ces travailleurs peuvent grouper leurs heures d'emploi hebdomadaires lorsqu'ils ont besoin de présenter une demande de prestations d'assurance-emploi.

Sous l'ancien régime d'assurance-chômage, les personnes devaient avoir travaillé pendant au moins 15 heures ou cumulé des gains supérieurs à un minimum

préétabli au cours d'une semaine donnée, afin d'être considérées dans un emploi assurable au cours de la semaine en question. Une semaine de 15 heures était traitée de la même façon qu'une semaine de 50 heures. Les personnes, dont de nombreux travailleurs à temps partiel, qui ne travaillaient qu'un petit nombre d'heures par semaine n'étaient pas protégées.

Les travailleurs des industries saisonnières représentent également un groupe important de travailleurs qui ont un meilleur accès et qui sont mieux protégés dans le cadre du nouveau régime. Les données de l'EPCC révèlent également que le régime fondé sur les heures récompense le travail intensif de courte durée des travailleurs saisonniers. En effet, plusieurs de ces personnes qui travaillent plusieurs heures au cours d'une courte période ont maintenant toutes leurs heures de travail prises en compte

Pour les jeunes, les résultats sont encourageants

Le Comité permanent a soulevé la question de l'accès à l'assurance-emploi des nouveaux venus dans la population active. En fait, la majorité des nouveaux venus sont de jeunes Canadiens qui ont quitté l'école et intègrent la population active. Ils ont été visés par une modification importante lors de la réforme Les personnes qui, selon leurs antécédents de travail, sont reconnues comme nouvelles sur le marché du travail doivent avoir accumulé 910 heures pour avoir droit à l'assurance-emploi.

Cette modification a été apportée pour une bonne raison Dans une économie où la plupart des nouveaux emplois exigeaient un niveau d'instruction élevé, trop de jeunes semblaient quitter l'école pour occuper des emplois de courte durée qui les amenaient vite à dépendre des prestations d'assurance-chômage. L'exigence concernant les nouveaux venus visait à rompre le cycle de la dépendance. Cet objectif est tout aussi valable actuellement qu'en 1996. Dans son rapport, le Comité permanent note que « les réformes de l'assurance-chômage/assurance-emploi dans les années 1990 auraient eu un effet positif sur la durée d'emploi et la scolarité des jeunes de 18 à 29 ans dans les provinces de l'Atlantique ». (p. 7)

> *« Chez les jeunes, cet élément du régime (conditions d'admissibilité applicables aux nouveaux venus) a produit les effets escomptés Ces dispositions, qui ont entraîné l'augmentation du nombre d'heures de travail que doivent cumuler les jeunes pour avoir droit à des prestations régulières, encouragent une plus forte participation au marché du travail. »*
>
> *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000*, Commission de l'assurance-emploi du Canada

Selon l'évaluation permanente du régime *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000*, la nouvelle condition d'admissibilité des nouveaux venus a donné de bons résultats. Depuis la réforme, le nombre de demandes de prestations régulières

d'assurance-emploi déposées par les jeunes a baissé de 32 %. Cette baisse est surtout marquée en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, où le nombre de demandes a diminué de 46 %, 22 % et de 26 % respectivement.

Les jeunes répondent aux exigences de l'économie changeante en choisissant d'étudier plus longtemps Ils comprennent les projections selon lesquelles une très grande proportion des nouveaux emplois exigeront des études postsecondaires. Le gouvernement croit important d'investir dans les jeunes pour qu'ils complètent les études nécessaires et acquièrent les compétences voulues pour saisir les occasions qui se présenteront au 21e siècle

C'est pourquoi, en 1997-1998, les dépenses fédérales totales engagées au profit des jeunes ont été supérieures à 7,7 milliards de dollars. Les dépenses consacrées aux programmes d'emploi représentent une partie importante de cet investissement. En 2000-2001, le gouvernement a investi plus de 454 millions de dollars dans les initiatives de la Stratégie emploi jeunesse, dont : des stages, des emplois d'été, des projets de service communautaire et la diffusion d'information sur le marché du travail. L'aide offerte aux jeunes pour qu'ils fassent des études et acquièrent des compétences est un autre secteur de dépenses important. En 2000-2001, les investissements au chapitre des études postsecondaires ont été les suivants : près de 293 millions de dollars pour le Programme canadien de prêts aux étudiants, 744 millions de dollars au titre de la Subvention canadienne pour l'épargne-études et 300 millions de dollars pour les Bourses d'études du millénaire.

L'assurance-emploi reconnaît le besoin d'avoir recours à des absences prolongées pour prendre soin de jeunes enfants

L'assurance-emploi renferme des dispositions qui améliorent l'accès aux prestations pour les parents qui s'absentent du marché du travail pendant une période prolongée afin de prendre soin de jeunes enfants. Afin qu'il soit plus facile de bénéficier des mesures actives d'emploi prévues à la partie II telle l'aide aux travailleurs autonomes, la période de rétroactivité est de cinq ans pour les parents qui réintègrent le marché du travail. Le fait de prolonger la période de rétroactivité fait en sorte de reconnaître les difficultés rencontrées par ces parents lorsqu'ils tentent de retourner sur le marché du travail. Dernièrement, dans le cadre du projet de loi C-2, la disposition déterminant l'accès aux prestations régulières qui s'applique aux personnes réintégrant le marché du travail, a été rectifiée suivant cette même règle. Les parents réintégrant le marché du travail, qui ont touché des prestations de maternité ou des prestations parentales au cours des quatre années précédant la période rétroactive de deux ans habituelle, peuvent maintenant toucher des prestations régulières après avoir accumulé le même nombre d'heures que les autres prestataires de leur région. Ce changement assure que les parents ne sont pas pénalisés lorsqu'ils s'absentent du marché du travail pour prendre soin de leurs jeunes enfants.

Couverture des travailleurs autonomes canadiens

La couverture des travailleurs autonomes et des autres Canadiens qui occupent des emplois « non conventionnels » est une question de principe qui revient régulièrement. Les principes fondamentaux de l'assurance-emploi ont été établis à une époque où la majorité des travailleurs canadiens occupaient des emplois « conventionnels », c'est-à-dire des emplois à temps plein, permanents et basés sur une relation employeur-employé traditionnelle

Cependant, le marché du travail a changé. Le tiers des travailleurs canadiens occupent des emplois « non conventionnels ». Un plus grand nombre de Canadiens ont maintenant un emploi à temps partiel, temporaire ou contractuel. À eux seuls, les travailleurs autonomes composent maintenant 16 % de la population active Le gouvernement du Canada continue d'étudier les réalités du marché du travail et les défis que les travailleurs atypiques ont à relever

> *« Nous aurions aimé évidemment que les travailleurs autonomes soient intégrés . »*
>
> Reg Anstey, secrétaire-trésorier, Fish, Food and Allied Workers, audiences du Comité permanent, 14 mars 2001
>
> *« l'assujettissement à l'assurance-emploi des travailleurs autonomes équivaudrait peut-être, pour notre industrie, à tomber dans un véritable guêpier ... »*
>
> Phil Benson, Département des métiers de la construction, FAT-COI, audiences du Comité permanent, 22 février 2001

La protection des travailleurs autonomes par le régime d'assurance-emploi, pour qu'ils aient droit à des prestations régulières, a toujours représenté un défi. Les travailleurs autonomes ont un degré de contrôle plus grand sur leur emploi que les salariés. Cette situation fait en sorte qu'il est difficile d'établir si l'un d'eux se retrouve en chômage contre son gré ou cesse de travailler volontairement. La prise en considération de ce « risque moral », tout comme du mode de perception des cotisations et de l'établissement des conditions d'admissibilité, sont des exemples des défis qu'il faut relever pour concevoir une politique en ce sens.

La diversité du groupe des travailleurs autonomes représente tout autant un défi. Ces travailleurs exercent une foule de professions, et il existe des différences majeures entre ces travailleurs en termes d'éducation et de revenus. Alors que certains d'entre eux veulent être protégés par l'assurance-emploi, surtout pour avoir droit aux prestations spéciales (de maternité, parentales et de maladie), bon nombre d'entre eux s'opposent à l'assujettissement obligatoire. Le Comité permanent et les témoins qu'il a entendus démontraient cette divergence d'opinions.

Le gouvernement aimerait que le Comité permanent approfondisse la question de l'aide aux travailleurs autonomes. L'étude pourrait consister à explorer davantage les diverses opinions et les questions clés, comme la couverture obligatoire ou facultative. Le Comité permanent pourrait également se pencher sur ce qui se fait

dans d'autres pays et sur des modèles des secteurs public et privé. Cette étude compléterait l'analyse des moyens stratégiques qui permettraient de répondre aux besoins des Canadiens dont le régime de travail n'est pas conventionnel, que ce soit dans le cadre de l'assurance-emploi ou de toute autre forme d'aide.

3. ÉQUILIBRE TRAVAIL-FAMILLE

Maintenir un équilibre entre la vie professionnelle et les obligations familiales représente un défi grandissant pour les Canadiens De toute évidence, cela a une incidence sur la santé et le rendement des travailleurs canadiens et entraîne des coûts sociaux et économiques. Selon une étude récente de Santé Canada, on estime que l'absentéisme des travailleurs attribuable aux difficultés d'équilibrer travail et famille coûte 2,7 milliards de dollars par année aux employeurs.

Faits saillants

- Chaque année, 170 000 familles profiteront des prestations de maternité et parentales bonifiées,
- Ces prestations visent 85 % des mères qui occupent un emploi rémunéré,
- Chaque année, 2 600 personnes (dont 92 % sont des femmes) devraient profiter des modifications concernant les parents qui réintègrent le marché du travail.

Le gouvernement du Canada a la ferme volonté d'apporter des solutions efficaces aux problèmes que pose l'équilibre travail-famille. Il sait qu'en permettant aux Canadiens de répondre aux besoins de leur famille sans nuire à leur participation à la population active, il contribuera à rendre à long terme l'économie plus productive et la société plus forte.

Certaines recommandations du Comité permanent ont trait aux dispositions du régime qui prévoient un meilleur soutien pour les travailleurs canadiens qui ont des responsabilités familiales (p. ex. les conditions d'admissibilité aux prestations spéciales).

L'amélioration de l'aide pour concilier vie professionnelle et responsabilités familiales est prioritaire

Le gouvernement a pris des mesures dans ce domaine. On estime qu'annuellement 170 000 Canadiens peuvent maintenant toucher des prestations de maternité et des prestations parentales pendant toute une année. Grâce à cette décision, un plus grand nombre de Canadiens peuvent avoir droit à un soutien du revenu, lorsqu'ils prennent soin de leur enfant pendant sa première année de vie – période pendant laquelle les parents sont souvent partagés entre leur travail et les soins à prodiguer à leur enfant.

De plus, le gouvernement a fait passer de 700 à 600 heures le seuil d'admissibilité aux prestations spéciales, pour que les parents remplissent plus facilement les conditions requises. Concrètement, cela signifie que les travailleurs à temps partiel peuvent maintenant avoir droit à ces prestations avec aussi peu que 12 heures de travail par semaine. En fait, selon le *Rapport de contrôle et d'évaluation de 2000*, près de 90 % des prestataires qui ont touché des prestations spéciales comptaient plus de 910 heures d'emploi assurable.

> *« Nous avons mené une enquête auprès de nos membres sur les prestations de maternité et parentales. Ceux-ci pensent fermement que si les parents et leurs enfants peuvent passer beaucoup de temps ensemble et établir des liens dès le départ, c'est vraiment profitable pour eux »*
>
> M^me^ Jeanette Arsenault, présidente de la Chambre de commerce de la région de Summerside, audiences du Comité permanent, 20 mars 2001

À l'heure actuelle, les prestations de maternité et les prestations parentales visent 85 % des mères qui occupent un emploi rémunéré (Statistique Canada, 1999). Comme dans le cas de toute modification récente, le gouvernement surveillera et évaluera les résultats que donne le meilleur accès aux prestations de maternité, parentales et de maladie, avant d'envisager d'autres modifications.

Le projet de loi C-2 était conforme à cette priorité

Le projet de loi C-2 a continué d'améliorer le soutien aux travailleurs canadiens qui ont une famille La disposition concernant les personnes qui réintègrent le marché du travail a été modifiée, pour tenir compte du fait que les parents, particulièrement les femmes, réintégrant le marché du travail ont souvent fait partie de la population active pendant de longues périodes auparavant. Il a été démontré que les femmes quittent souvent le marché du travail à cause de leurs responsabilités familiales.

La disposition concernant les personnes qui réintègrent le marché du travail, notamment les femmes, est maintenant mieux adaptée aux parents qui redeviennent membres de la population active, après s'être absentés pendant longtemps pour prendre soin de jeunes enfants. Les parents de ce groupe qui ont touché des prestations de maternité ou des prestations parentales au cours des quatre dernières années avant la période habituelle de rétroactivité de deux ans peuvent avoir droit aux prestations régulières lorsqu'ils ont accumulé le même nombre d'heures que les autres prestataires de leur région.

Par ailleurs, le projet de loi C-2 a rajusté la disposition de récupération, pour que les Canadiens qui demandent des prestations spéciales ne soient plus tenus de rembourser ces prestations. Les Canadiens ont recours aux prestations spéciales lorsqu'ils sont trop malades pour travailler, qu'ils se rétablissent après la naissance d'un enfant ou qu'ils restent chez eux pour prendre soin d'un nouveau-né ou d'un enfant qu'ils viennent d'adopter. La disposition de

récupération avait été instaurée pour dissuader les personnes à revenu élevé de toucher des prestations de façon répétée. Toutefois, les parents prenant soin de leurs jeunes enfants et les individus étant trop malades pour travailler n'utilisent certes pas l'assurance-emploi de façon abusive et, par conséquent, ne doivent pas être pénalisés.

D'autres mesures seront prises pour étoffer les mesures de soutien en place

> *« Dans le cas de crise familiale, le gouvernement du Canada accroîtra le soutien aux parents et à ceux qui fournissent les soins. Aucun Canadien ne devrait avoir à choisir entre garder son emploi et fournir des soins palliatifs à un enfant. Le gouvernement prendra des mesures pour permettre aux parents de s'occuper d'un enfant gravement malade, sans craindre de perdre leur revenu ou leur emploi. »*
>
> Discours du Trône, 30 janvier 2001

Pour ce qui est des soins à donner, le gouvernement du Canada reconnaît que les travailleurs canadiens doivent répondre à d'autres besoins importants au-delà de la première année de vie d'un enfant, et qu'il y a lieu d'en faire davantage pour les aider À l'heure actuelle, seuls quelques employeurs offrent un soutien à un travailleur lorsqu'il prend congé pour des raisons familiales. Par conséquent, de nombreux salariés doivent s'absenter du travail et, dans certains cas, quitter leur emploi pour prendre soin d'un membre de la famille. Les parents qui s'occupent d'un enfant gravement malade ont particulièrement besoin d'aide. Dans le discours du Trône de 2001, le gouvernement a annoncé qu'il s'engageait à améliorer l'aide offerte aux parents qui doivent donner des soins palliatifs à un enfant gravement malade.

4. AIDE AUX CANADIENS ET INCITATION AU RETOUR AU TRAVAIL

Le gouvernement du Canada reconnaît que le soutien du revenu que procure l'assurance-emploi est un élément important pour les Canadiens temporairement en chômage. Ce soutien existe depuis la mise en œuvre du régime en 1940. Par ailleurs, la recherche en matière de politique lui a appris qu'une solution globale au chômage temporaire devait aussi comporter des moyens incitant les prestataires à retourner au travail le plus rapidement possible.

Faits saillants

- La période d'admissibilité moyenne demeure à peu près la même après la réforme (32 semaines en 1999-2000),
- Avant leur retour au travail, les prestataires touchent des prestations pendant environ les deux tiers de leur période d'admissibilité (21 semaines en 1999-2000);
- Un prestataire sur cinq épuise son droit aux prestations – une baisse de 14 % depuis la réforme de l'assurance-emploi;
- En 1999-2000, les prestataires fréquents touchaient 307 dollars par semaine, soit environ 7,9 % de plus que le prestataire moyen.

Le Comité permanent a formulé des recommandations visant à accroître les niveaux de prestations et la durée des périodes de prestations. Il a recommandé qu'on envisage de prolonger de cinq semaines la période d'admissibilité de tous les prestataires touchant des prestations régulières et d'augmenter celle des travailleurs âgés peut-être encore un peu plus En outre, il a demandé au gouvernement de penser à supprimer le dénominateur et d'inscrire dans la loi le projet pilote relatif aux petites semaines ou de ne se servir que des meilleures semaines de rémunération pendant une période de 52 semaines pour calculer le taux de prestations d'assurance-emploi d'une personne *(Recommandations 3, 4, 5 et 6)*.

Dans son rapport, le Comité permanent reconnaît l'importance d'atteindre un équilibre entre le fait de fournir un soutien du revenu adéquat, « tout en incitant les gens à conserver leur emploi et à acquérir les aptitudes professionnelles requises ». (p. 6)

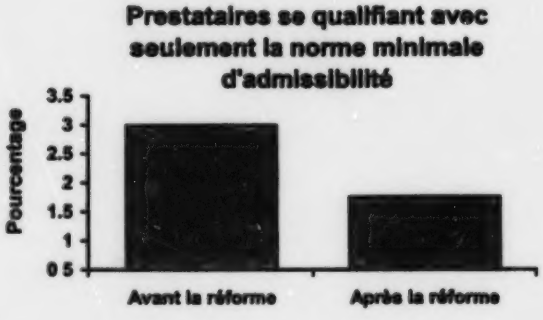
Le gouvernement aimerait souligner le fait que la structure servant à déterminer le taux de prestations et la durée maximale de la période de prestations a été expressément conçue pour atteindre l'équilibre cité par le Comité permanent

Un des principaux objectifs des modifications de 1996 consistait à créer des moyens incitant les personnes à accepter tout le travail disponible. Ces incitatifs n'étaient pas aussi efficaces dans le cadre de l'ancien régime d'assurance-chômage. Selon les résultats présentés plus loin dans le texte, il appert que cet objectif est en voie d'être atteint. Lorsqu'une modification s'est révélée nécessaire à ce chapitre, le gouvernement l'a apportée

Les règles de l'assurance-emploi favorisent la participation au travail

Dans le cadre de la réforme de 1996, on a mis en place la « règle du dénominateur » pour calculer le taux de prestations. Ce dénominateur profite aux personnes qui travaillent plus d'heures que ce que prévoit la norme minimale d'admissibilité. Elle s'est révélée efficace pour encourager les gens à travailler plus longtemps.

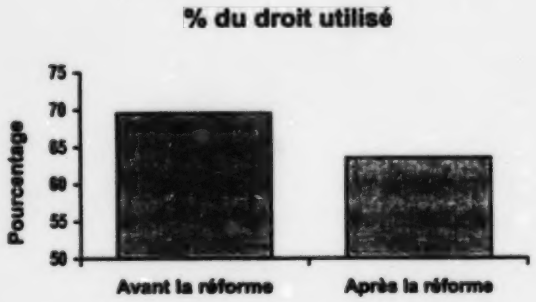
Selon une étude que réalise DRHC à l'aide des données de l'Enquête par panel auprès des chômeurs canadiens (EPCC), c'est dans les provinces de l'Atlantique que cette hausse de la participation au marché du travail a été le plus marquée. Le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000* confirme



qu'environ 98 % des prestataires partout au Canada ont travaillé au moins deux semaines de plus que la norme minimale d'admissibilité applicable à leur région économique.

Les prestations d'assurance-emploi répondent aux besoins des travailleurs en chômage

Selon ce qui a été observé, la durée des périodes de prestations d'assurance-emploi est suffisamment longue pour que la majorité des travailleurs retournent sur le marché du travail avant d'avoir épuisé leurs prestations En effet, la majorité des prestataires touchent des prestations pendant moins des deux tiers de la période à laquelle ils ont droit et, même dans les régions à fort taux de chômage, il est rare qu'ils demandent des prestations pendant plus de 70 % de leur période d'admissibilité.



Seulement un prestataire sur cinq épuise son droit aux prestations, soit une diminution de 14 % depuis la réforme. En outre, une étude de DRHC, fondée sur des données de l'EPCC, a révélé que le nombre des travailleurs saisonniers qui épuisent leur droit aux prestations avant le début de la nouvelle « saison » de travail (les victimes du « trou noir ») est passé de 37 % avant la réforme de 1996, à 29 % en 1997.

L'assurance-emploi répond aux besoins financiers des familles

La structure actuelle du taux de prestations assure un soutien qui permet de répondre aux besoins des Canadiens en matière de revenu d'appoint temporaire. Selon le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000*, les dépenses de consommation des familles de 88 % de ceux qui sont devenus chômeurs n'ont pas diminué un an plus tard. De plus, l'assurance-emploi offre toujours un soutien du revenu important aux utilisateurs fréquents du régime. Le montant moyen des prestations de ces prestataires, dont 80 % sont des travailleurs saisonniers, se chiffrait à 307 dollars par semaine, soit 7,9 % de plus que le montant moyen versé aux autres prestataires (à l'exception de ceux qui touchent des prestations spéciales).

Parallèlement, le gouvernement du Canada admet que certains prestataires peuvent avoir besoin d'un plus grand soutien, surtout lorsqu'ils doivent faire vivre leurs enfants pendant une période de chômage. C'est pour cette raison que le gouvernement a établi le supplément familial lors de la réforme de 1996. Ce supplément offre une aide complémentaire aux prestataires à faible revenu qui ont

des enfants. Un prestataire admissible peut obtenir un supplément à ses prestations, jusqu'à concurrence de 80 % de sa rémunération assurable. En 1999-2000, environ 195 000 familles avec enfants ont reçu ce supplément, soit 11,4 % de tous les prestataires.

L'assurance-emploi continuera à rechercher l'équilibre

Le gouvernement doit continuellement s'assurer que le régime offre un soutien du revenu suffisant tout en conservant des incitatifs au travail La conjoncture du marché du travail peut fluctuer dans certaines régions du pays et dans certains secteurs de l'économie. Le gouvernement a déjà modifié le régime pour s'assurer qu'il soit adapté le mieux possible à la réalité.

> *« [ ] je suis certain que nous avons tous ici le même objectif, celui d'assurer que l'assurance-emploi [.] soit [.] un régime qui permette le moins possible les abus et les recours inappropriés tout en donnant à tous les travailleurs les encouragements nécessaires pour retrouver du travail le plus rapidement possible. »*
>
> Professeur Marc Van Audenrode, Université Laval, audiences du Comité permanent, 28 février 2001

Les modifications que le projet de loi C-2 vient d'apporter au régime tiennent compte des défis particuliers que doivent relever certains travailleurs canadiens. Par exemple, la règle de l'intensité a été supprimée. Cette décision était fondée sur le fait que la règle n'atteignait pas l'objectif visé. En réalité, depuis la période précédant la réforme, la part des demandes de prestations régulières et des prestations de pêcheur faites par les utilisateurs fréquents est demeurée à peu près la même, soit environ 40 %

La disposition prévoyant le remboursement ou la « récupération » de prestations avait été adoptée en 1979, afin de décourager les prestataires à revenu élevé de toucher des prestations de façon répétée. Il fallait la modifier pour tenir compte de la réalité d'aujourd'hui et mieux la cibler. Les prestataires effectuant une demande pour la première fois sont maintenant dispensés du remboursement des prestations, puisque, par définition, ils ne sont pas des réitérants. Cette exemption s'applique également à tous ceux qui touchent des prestations spéciales. Les parents qui restent à la maison pour prendre soin de jeunes enfants ou les travailleurs qui sont trop malades pour travailler n'ont pas de dépendance à l'égard des prestations et ne doivent pas être pénalisés Enfin, pour s'assurer que seuls les Canadiens à revenu élevé sont tenus de rembourser des prestations, le gouvernement a fixé un seul seuil du revenu net, soit à 48 750 $.

Les projets pilotes relatifs aux petites semaines ont été une réussite

Les projets relatifs aux « petites semaines » représentent un exemple remarquable de la capacité de réaction du gouvernement pour supprimer les contre-incitations au travail. Après la réforme, on a constaté que pour certains

travailleurs il y avait une incitation à refuser du travail, lorsque celui-ci représentait peu d'heures de travail et une faible rémunération, ou plus communément appelé « petites semaines », à cause de l'effet négatif que ce travail aurait eu sur leurs prestations ultérieures. En réponse à cela, le gouvernement du Canada a lancé des projets pilotes relatifs aux petites semaines, afin de tester des moyens qui supprimeraient cet élément dissuasif

Les projets d'ajustement des « petites semaines » ont réussi à encourager les gens à accepter tout le travail disponible Selon les évaluations, les participants aux projets ont travaillé en moyenne deux semaines de plus que s'il n'y avait pas eu de projets. Les participants ont ainsi reçu un revenu d'emploi et des prestations plus élevés. En tout, quelque 138 000 prestataires par année ont bénéficié des projets. Les femmes et les jeunes en ont particulièrement profité et composaient respectivement 59 % et 18 % des bénéficiaires des projets.

Le 22 septembre 2001, le gouvernement a publié, dans la *Gazette du Canada*, aux fins de consultation, un projet de règlement qui donnerait un caractère permanent et national à la formule des petites semaines, dans le cadre de l'assurance-emploi Le gouvernement prévoit que, si la proposition est acceptée, la mise en application de cette formule à l'échelle nationale profitera à environ 82 000 Canadiens de plus, surtout des jeunes travailleurs et des femmes. Cette publication préalable est conforme à la recommandation du Comité permanent de faire du traitement des petites semaines un élément permanent du régime à l'échelle nationale.

Les formalités qui donneront un caractère permanent et national à la formule des petites semaines de travail sont en cours. Le gouvernement entend s'assurer que la mise en application à l'échelle nationale se fera sans interruption, en novembre 2001, pour les Canadiens qui bénéficient actuellement des projets pilotes

Le soutien du revenu ne représente pas toujours la meilleure solution

Le Comité permanent a également étudié le soutien du revenu des travailleurs âgés dans le cadre de l'assurance-emploi. L'expérience montre que même si les travailleurs âgés sont moins exposés au chômage que les autres travailleurs, lorsqu'ils perdent leur emploi, ils risquent deux fois plus que les autres d'être sans emploi un an plus tard.

Souvent, ces travailleurs n'ont pas les compétences en lecture et en écriture, ni le niveau de scolarité nécessaire pour s'adapter à l'évolution du marché du travail. Le gouvernement doit avoir pour priorité d'aider les travailleurs âgés à retourner au travail, en améliorant leur employabilité.

Une série de projets pilotes visent à faire l'essai de moyens qui permettraient de répondre aux besoins des travailleurs âgés. Ces projets sont déjà en cours au Québec, en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, au Yukon et dans les Territoires

du Nord-Ouest. Le gouvernement a investi 30 millions de dollars dans cette initiative nationale qui consiste à évaluer, pendant quatre ans, des mesures visant à aider ces travailleurs, comme la formation, le travail autonome et le counselling. Ces méthodes d'appui s'ajoutent aux mesures actives concernant le marché du travail, prévues à la partie II de l'assurance-emploi, auxquelles les travailleurs âgés ont déjà recours.

Le gouvernement sait que de nombreux Canadiens possèdent les compétences voulues pour retourner sur le marché du travail lorsqu'ils perdent leur emploi et ont les possibilités de le faire. Pour répondre aux besoins de ces personnes, la recherche d'un équilibre raisonnable entre le soutien du revenu et les moyens d'incitation au retour au travail représente une priorité adéquate en matière de politique

Cependant, le gouvernement reconnaît également que certains Canadiens, y compris de nombreux travailleurs âgés, font face à des difficultés particulières La première piste de solution, dans de tels cas, doit être axée sur des mesures actives, qui permettront aux Canadiens de satisfaire aux exigences de l'économie du savoir. La suppression des obstacles à la participation au marché du travail représente une priorité pour le gouvernement – nous l'expliquons en détail dans la section qui suit.

5. LE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Créer des emplois et stimuler la croissance économique sont deux des grands objectifs du gouvernement du Canada. La réforme de l'assurance-emploi a été l'un des éléments fondamentaux d'une stratégie globale, couronnée de succès, qui a permis d'atteindre ces objectifs

Faits saillants

- Près de 478 000 clients ont eu accès aux PEMS en 2000-2001 - Environ 1 sur 5 étaient d'anciens prestataires
- Quelque 1,9 milliard de dollars ont été consacrés aux PEMS en 2000-2001
- Environ 225 000 participants ont retourné au travail en 2000-2001

La réforme de l'assurance-emploi n'a pas fait que consolider l'importance du travail. Elle a aussi permis la mise en place d'une approche souple, fondée sur le partenariat en vue d'assister les travailleurs canadiens et d'améliorer leurs compétences. Encourager le développement des compétences et l'apprentissage en misant sur des partenariats auxquels participent tous les secteurs de notre société et de notre économie, est plus important que jamais.

De toute évidence, le Comité permanent est bien conscient de l'importance du soutien de l'assurance-emploi dans le développement des compétences. Par exemple, il souligne dans son rapport que la réforme de 1996 a contribué à inciter davantage les travailleurs à investir dans la formation, en particulier chez les jeunes dans des régions où le travail saisonnier représente une grande partie des

emplois (p. 19). Le Comité permanent a formulé des recommandations en faveur d'une augmentation des budgets consacrés à la formation Il a également demandé au gouvernement d'envisager la possibilité de supprimer le délai de carence de deux semaines pour les apprentis, de mettre davantage de fonds à la disposition des employeurs pour la formation et de légiférer afin d'établir les niveaux de dépenses pour les mesures actives d'emploi comprises dans la partie II de l'assurance-emploi *(Recommandations 10 et 11)*.

L'assurance-emploi investit dans le retour des gens au travail

Un élément primordial de la réforme de l'assurance-emploi a été le changement vers un meilleur équilibre entre le soutien du revenu et les investissements consentis pour permettre aux Canadiens d'acquérir les compétences qui leur assurent un emploi durable. En vertu de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le gouvernement peut appuyer toute une gamme de Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) qui aident les Canadiens à se préparer au travail et à décrocher un emploi. Ces mesures comprennent des interventions à long terme comme les Partenariats pour la création d'emplois, de même que des interventions à court terme comme le counselling et l'aide à la recherche d'emploi.

Ces interventions rejoignent les Canadiens. En 2000-2001, 477 860 Canadiens ont participé aux PEMS ou à des mesures similaires financées en vertu de la *Loi de l'assurance-emploi*. Ils ont bénéficié directement d'investissements dépassant les 1,9 milliard de dollars en fonds de l'assurance-emploi dans ces services, ainsi que des prestations de revenu de l'assurance-emploi qu'ils ont touchées pendant leur participation aux diverses mesures.

L'assurance-emploi finance des partenariats qui profitent aux Canadiens

Le lien entre la réforme de l'assurance-emploi et le développement des compétences est beaucoup plus qu'une simple augmentation des investissements. L'engagement du gouvernement du Canada en faveur des partenariats revêt également une grande importance. La réforme a pavé la voie à une transition de l'ancienne approche « universelle » à une nouvelle génération de partenariats fondée sur des PEMS adaptées aux besoins locaux, provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux objectifs individuels des Canadiens qui y ont recours.

Les partenariats prennent leur source dans l'engagement pris par le gouvernement du Canada dans la *Loi sur l'assurance-emploi* de collaborer avec les provinces et les territoires pour la mise en œuvre des Prestations d'emploi et mesures de soutien. Conformément à cet engagement, le gouvernement a offert aux provinces et aux territoires la possibilité d'assumer la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des PEMS en mai 1996. Les Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) créent un cadre à l'intérieur duquel

les provinces et les territoires ont la marge de manœuvre nécessaire pour adapter les PEMS en fonction des besoins locaux du marché du travail.

- L'Alberta, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, le Québec, la Saskatchewan, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont choisi d'assumer la pleine responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des PEMS. Le gouvernement du Canada a donc transféré à ces gouvernements les employés et les budgets nécessaires à la mise en œuvre de ces prestations et mesures de soutien.
- Terre-Neuve et le Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Colombie-Britannique et le Yukon ont opté pour des ententes de cogestion avec le gouvernement du Canada. Les deux niveaux de gouvernement se partagent la responsabilité de la planification, de la conception et de l'évaluation des PEMS. DRHC continue d'offrir les mesures grâce à son réseau de prestation de services
- En Nouvelle-Écosse, l'entente conclue se rapproche grandement d'une entente de cogestion et est connue sous le nom de partenariat stratégique
- En Ontario, DRHC continue pour le moment de s'occuper de la conception, de la planification et de la mise en place des PEMS.

Selon le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000*, les PEMS sont efficaces à court terme et les niveaux de satisfaction à cet égard sont plutôt élevés. D'une manière générale, il semblerait que les programmes et les services offerts par les différents niveaux de gouvernement soient suffisamment souples pour répondre aux besoins locaux et réussissent bien à se compléter les uns les autres.

La participation aux PEMS et aux programmes et services similaires offerts par les provinces et les territoires, s'est traduite par un emploi ou un travail autonome pour 225 429 Canadiens en 2000-2001 Les économies en prestations non versées, qui sont attribuables au retour au travail des prestataires d'assurance-emploi avant la fin de leur période de prestations grâce à leur participation aux PEMS, ont atteint 739 millions de dollars en 2000-2001.

Certaines dispositions de l'assurance-emploi visant à favoriser l'accès aux PEMS pour les anciens prestataires ont profité à près de 80 000 Canadiens en 2000-2001. Ces dispositions portent la période de rétroactivité à cinq ans pour les parents qui réintègrent la population active et à trois ans pour les anciens prestataires des autres types de prestations. Cette période de rétroactivité prolongée pour les parents qui réintègrent la population active reconnaît le fait qu'ils ont dû s'absenter du marché du travail plus longtemps, pour s'occuper de leurs jeunes enfants et témoigne de l'engagement du gouvernement d'offrir son soutien aux familles avec des enfants.

Des investissements de l'assurance-emploi qui produisent des résultats

Depuis 1996, le gouvernement du Canada a également haussé de 800 millions de dollars le financement pour les programmes prévus en vertu de la partie II de l'assurance-emploi. Le financement total devrait ainsi atteindre 2,2 milliards de dollars en 2001-2002. À l'avenir, le gouvernement s'assurera que ses investissements demeurent conformes aux réalités du marché du travail et que les Canadiens puissent continuer d'avoir accès à ces mesures.

Le Canada doit s'attaquer aux pénuries évidentes de compétences

Le Comité permanent convient « qu'il est de plus en plus important de posséder les bonnes compétences sur le marché du travail d'aujourd'hui » (p 18). Différents enjeux nous indiquent le besoin d'adopter une stratégie globale pour répondre aux besoins du Canada en matière de compétences.

On prévoit, par exemple, qu'il pourrait manquer un million de travailleurs qualifiés au Canada en 2020, surtout en raison du vieillissement de la population active. Cette pénurie se fait déjà fortement sentir dans de nombreux métiers spécialisés. Seulement un travailleur sur trois a participé à une activité de formation régulière pendant les années 1990, ce qui représente une baisse au moment même où l'importance de la formation continue était de plus en plus reconnue. De plus, les employeurs ont tardé à répondre aux besoins accrus de formation. Le Canada s'est classé 17e dans une enquête menée auprès de 47 pays. Elle visait à évaluer si les entreprises accordent une priorité élevée à la formation des employés. Les défis que doit relever le Canada au chapitre des compétences et de la formation vont bien au-delà du mandat de la partie II de l'assurance-emploi.

Cap sur les partenariats et une stratégie en matière de compétences et d'apprentissage

Dans le discours du Trône de 2001, le gouvernement du Canada s'est engagé à investir dans les compétences des Canadiens. Cet engagement donnait le coup d'envoi à un effort national, avec la contribution des provinces, des territoires et des organismes non gouvernementaux, pour s'assurer que tous les Canadiens puissent atteindre leur plein potentiel.

Le gouvernement appuie déjà des activités visant à répondre aux besoins en matière de compétences et d'apprentissage de

> *« Le Canada ne réalisera son plein potentiel que dans la mesure où il investira à plein régime dans les compétences et le talent des Canadiens. Pour réussir dans l'économie du savoir, le Canada devra compter sur des hommes et des femmes entreprenants et hautement qualifiés.*
>
> *Certains Canadiens éprouvent plus de difficultés que d'autres à relever leur niveau de compétence ou d'instruction. Le gouvernement adoptera certaines mesures propres à leur faciliter la tâche. »*
>
> Discours du Trône, 30 janvier 2001

nombreux groupes dont les membres sont souvent non admissibles aux programmes appuyés par l'assurance-emploi Ainsi, par exemple, les initiatives majeures réalisées dans le cadre de la Stratégie emploi jeunesse ont profité à plus de 76 000 jeunes en 2000-2001. L'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones a permis aux organisations autochtones de venir en aide de multiples façons à plus de 35 000 Autochtones en 2000-2001.

Une stratégie efficace en matière de compétences et d'apprentissage ferait en sorte que les membres de ces groupes et les autres personnes risquant de se voir exclues du marché du travail aient plus facilement accès aux possibilités d'acquisition de compétences et d'apprentissage. Le gouvernement considère ses efforts pour développer les compétences comme étant plus qu'une simple contribution à l'atteinte d'objectifs économiques importants, tels que l'augmentation de l'offre de travailleurs qualifiés. Il considère en effet ses accomplissements au niveau des compétences comme une composante essentielle d'une initiative plus grande afin de favoriser l'intégration de tous les Canadiens dans une économie fondée sur le savoir.

> *« Dans un contexte plus général, nous devons toutefois considérer la formation, les compétences et l'éducation continue nous ne pouvons tout simplement pas considérer le régime d'assurance-emploi à lui seul comme la solution à ces problèmes chroniques de développement économique. »*
>
> Jason Myers, premier vice-président et économiste en chef des Manufacturiers et exportateurs du Canada, audiences du Comité permanent sur le projet de loi C-2, 1er mars 2001

Bâtir des structures solides pour la formation en apprentissage au Canada est une préoccupation importante pour le gouvernement du Canada. Le gouvernement dispose d'une base d'intervention dans ce secteur. Actuellement, le régime d'assurance-emploi offre déjà chaque année un soutien du revenu à quelque 30 000 apprentis lorsqu'ils suivent la partie théorique de leur formation. Le gouvernement facilite également l'établissement de normes nationales dans les métiers d'apprentissage grâce au Programme des normes interprovinciales (ou du « Sceau rouge »).

Développement des ressources humaines Canada collabore étroitement avec les provinces et les territoires à ce chapitre. Depuis plus de 40 ans, le programme a contribué à aplanir les différences et à trouver des terrains d'entente pour la reconnaissance des compétences. Grâce à ces efforts, des milliers de gens de métier ont pu se relocaliser dans d'autres régions du pays sans devoir subir d'inutiles et coûteuses réévaluations de leurs qualifications.

Le gouvernement étudie la recommandation du Comité relativement au délai de carence de deux semaines pour les apprentis, en même temps que d'autres propositions visant à améliorer le soutien offert à la formation en apprentissage, dans le cadre de la stratégie en matière de compétences et d'apprentissage.

6. UN SERVICE DE GRANDE QUALITÉ, ADAPTÉ AUX BESOINS

Le gouvernement du Canada est conscient de l'importance d'un service de grande qualité pour les Canadiens. C'est au fil de leurs relations avec les gouvernements que les Canadiens se forgent une opinion de l'efficacité de la fonction publique dans son ensemble Ils se font une idée de la façon dont les gouvernements les perçoivent non seulement comme clients d'un programme ou comme individus en quête d'information, mais aussi en tant que citoyens

C'est dans ce contexte que le gouvernement a fait de l'amélioration de ses services une de ses priorités majeures dans le cadre d'engagements et d'initiatives comme le Gouvernement en direct Ces engagements ont été appuyés par les efforts soutenus depuis longtemps par DRHC pour moderniser ses services, en utilisant la technologie de l'information, et les rendre davantage axés sur le client.

Faits saillants

- 2,1 million de nouvelles demandes et 500 000 demandes renouvelées chaque année
- Système téléphonique automatisé de l'assurance-emploi répondant à quelque 30 millions d'appels
- Centres téléphoniques de l'assurance-emploi traitant environ 7 millions d'appels
- Plus de 320 points de service
- Environ 70 % des prestataires remplissent leur demande dans les kiosques de l'assurance-emploi
- 8,6 millions de transactions Télédec
- Quelque 56 % des prestataires reçoivent leurs prestations au moyen du dépôt direct

Le Comité permanent a formulé plusieurs recommandations qui pourraient, selon lui, augmenter la qualité des services liés à l'assurance-emploi et régler des problèmes administratifs. Ces recommandations portaient sur les fraudes et les abus, l'établissement des limites des régions de l'assurance-emploi dans le futur, la rémunération non déclarée et la nécessité d'améliorer la qualité générale des services offerts aux Canadiens *(Recommandations 13, 14, 15, 16 et 17)*.

Les Canadiens ont un régime d'assurance-emploi novateur

Les employés de Développement des ressources humaines Canada affectés à la prestation du régime d'assurance-emploi interagissent beaucoup avec les Canadiens. Ces interactions sont examinées en vue d'améliorer le service et l'automatisation en fonction du client. Ainsi, environ 70 % des prestataires utilisent les kiosques automatisés pour effectuer leur demande d'assurance-emploi. En outre, les Canadiens ont effectué 8,6 millions de transactions d'assurance-emploi en 2000-2001, en ayant recours à Télédec, un système qui leur permet de déclarer par téléphone leur rémunération et leur travail pendant leur période de prestations, plutôt que d'avoir à remplir et à poster des « cartes de déclaration ». Conscient de l'importance du service personnalisé, DRHC a adopté avec succès une nouvelle approche pour le service à la clientèle, en vertu de laquelle les

employés de première ligne disposent de pouvoirs additionnels afin de régler les problèmes des Canadiens dès le premier point de contact.

L'amélioration des services liés à l'assurance-emploi est une priorité

L'amélioration du service est une priorité pour le gouvernement du Canada et un engagement dans le cadre du régime d'assurance-emploi Actuellement, bon nombre d'initiatives sont prévues en ce sens.

La gestion de la qualité est l'une des initiatives sur laquelle l'accent est mis Elle vise à réduire le nombre d'erreurs commises par les prestataires, les employeurs et le personnel de DRHC en offrant la formation, les conseils et l'orientation nécessaires DRHC intensifie de plus ses efforts de contrôle de manière à garantir le maximum d'exactitude dans les prestations versées aux Canadiens.

> *«. le Comité appuie les efforts de DRHC en vue de mettre en place une stratégie plus globale pour l'amélioration de la qualité, en particulier pour ce qui est d'établir les priorités de formation du personnel »*
>
> *Au-delà du projet de loi C-2*, p 33

Cela se traduit, entre autres, par une politique de formation pour tous les employés affectés au régime d'assurance-emploi. Le gouvernement sera en mesure de communiquer les résultats de cette initiative au Comité permanent dès qu'ils seront connus.

Dans la conjoncture économique actuelle qui risque de faire augmenter le nombre de Canadiens qui auront recours au régime d'assurance-emploi, le gouvernement continuera de faire de la rapidité et de la qualité du service une priorité de l'assurance-emploi.

Le Gouvernement en direct

Développement des ressources humaines Canada contribue à la réalisation des objectifs du gouvernement de rendre ses programmes et services accessibles en direct. L'élaboration et la mise à l'essai de formulaires de demande d'assurance-emploi et de relevé d'emploi disponibles sur Internet comptent parmi les importantes mesures qu'il met en place. DRHC met également à l'essai différentes façons de répondre aux demandes de renseignements des clients par Internet. Dans son *Rapport sur les plans et les priorités de 2000*, DRHC s'est engagé à offrir d'ici 2004 des services efficaces et sécuritaires aux prestataires et aux employeurs grâce à Internet.

Rendre la Loi sur l'assurance-emploi plus accessible

Le grand public, les syndicats, les employeurs, les groupes de défense et les juges considèrent que la *Loi sur l'assurance-emploi* est un texte juridiquement complexe. Dans sa forme actuelle, ce n'est pas une loi facile à comprendre. Pour corriger la situation, le gouvernement du Canada appuie le projet de lisibilité visant à clarifier et à simplifier le texte de la *Loi sur l'assurance-emploi*, sans en altérer le contenu et l'esprit.

Les commissaires de l'assurance-emploi pour les travailleurs et pour les employeurs ont mis sur pied un groupe consultatif comptant des partenaires du secteur privé afin de guider cette démarche. Le but est d'obtenir un vaste consensus menant à l'élaboration d'une ébauche de texte législatif plus simple qui sera présentée au Parlement Il est possible que le Comité permanent souhaite être consulté relativement à cet important projet, et le gouvernement serait favorable à sa participation On espère que la réécriture de la *Loi sur l'assurance-emploi* puisse servir de modèle pour la rédaction d'autres textes législatifs canadiens.

Prévention et traitement des fraudes et des abus possibles à l'égard de l'assurance-emploi

Alors que les prestations d'assurance-emploi versées en 2001-2002 devraient dépasser les 12,2 milliards de dollars, les mesures de prévention, de dissuasion et de détection prises pour réduire les abus et les fraudes à l'égard du régime d'assurance-emploi demeurent prioritaires pour DRHC. Comme d'autres éléments du régime, les stratégies d'enquête et de contrôle de l'assurance-emploi ont toutefois évolué au fil des ans. L'accent repose davantage à présent sur la prévention et la dissuasion afin de toujours pouvoir traiter les cas de fraude ou d'abus présumés.

Les activités d'enquête et de contrôle prennent diverses formes. Les enquêtes peuvent ainsi provenir d'une comparaison informatique de données ou d'allégations d'abus provenant de diverses sources, dont certaines anonymes. Les activités de prévention incluent des séances de groupe au cours desquelles les prestataires sont informés de leurs droits, de leurs obligations et des services pouvant les aider à retourner au travail.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les enquêteurs de DRHC doivent respecter un code de déontologie très strict. Ils bénéficient de programmes nationaux de formation tels que Techniques d'enquête et Techniques d'entrevue. D'autres activités de formation spécialisée viennent d'être élaborées concernant l'utilisation abusive du numéro d'assurance sociale et l'usurpation d'identité.

Conformément à l'engagement global du gouvernement de centrer ses interventions sur le citoyen, DRHC fournit aux Canadiens les renseignements complets et précis dont ils ont besoin pour exercer leur droit d'en appeler des

décisions rendues et des procédures, au moyen de brochures, de sites Internet et de contacts directs avec les gens.

Les efforts déployés par DRHC pour contrôler la fraude et les abus donnent de bons résultats La prévention demeure le fer de lance des activités d'enquête, car elle permet de réduire les trop-payés et les difficultés financières qui s'ensuivent pour les prestataires. En 2000-2001, ces activités ont permis des économies totales de 553 millions de dollars au Compte d'assurance-emploi. De manière générale, chaque dollar investi dans les enquêtes a permis de récupérer 9,23 dollars dans le Compte d'assurance-emploi grâce au recouvrement des trop-payés et aux pénalités administratives infligées

DRHC croit cependant qu'il peut toujours faire mieux Par exemple, des pourparlers sont en cours en vue d'établir des relations de travail plus étroites avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), conformément à la recommandation formulée par le vérificateur général Il s'agit là de l'élément central d'un plan d'initiatives conjointes en 14 points.

L'assurance-emploi comporte de nombreuses questions administratives complexes

Le Comité permanent s'est penché sur quelques-unes des nombreuses questions complexes associées à l'administration quotidienne de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le Comité permanent s'est dit plus particulièrement préoccupé du fait que les personnes travaillant au sein d'entreprises familiales peuvent avoir à satisfaire à des exigences administratives plus coûteuses pour avoir accès à l'assurance-emploi. En effet, ces personnes doivent démontrer que leurs conditions d'emploi sont les mêmes que celles des autres personnes ayant une relation employeur-employé, mais qui ne travaillent pas au sein d'une entreprise familiale.

En pratique, la plupart des prestataires travaillant au sein d'une entreprise familiale peuvent satisfaire à cette exigence. Parmi les cas d'entreprise familiale relevés, plus de 92 % des prestataires concernés ont été déclarés admissibles à des prestations d'assurance-emploi. Seulement 24 % de ces cas sont transmis à l'ADRC pour qu'une décision soit rendue, alors que les 76 % restants sont traités de la même façon que toutes les autres demandes. De plus, de tous les cas soumis à l'ADRC, seulement 7% d'entre eux ont été déclarés inadmissibles.

Une autre préoccupation soulevée par le Comité concerne le traitement des personnes qui sont assignées à comparaître en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* ou dont leur appel a été accueilli favorablement par la Cour canadienne de l'impôt. L'approche utilisée pour ces cas dans le cadre du régime est conforme aux pratiques du droit administratif en usage dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Les procédures des tribunaux administratifs fédéraux ne permettent pas une couverture plus étendue des dépenses et tout changement apporté à ce

chapitre aurait des répercussions qui dépasseraient largement le cadre du régime d'assurance-emploi.

L'établissement des régions économiques de l'assurance-emploi est dicté par des besoins concrets

Le régime d'assurance-emploi reconnaît que l'incidence du chômage sur une personne varie en fonction de la situation globale de l'emploi dans la région où cette personne réside. Pour que les régions soient définies de façon pertinente, le gouvernement du Canada établit et révise périodiquement les régions économiques de l'assurance-emploi Ces régions peuvent servir à définir des marchés du travail homogènes, comme c'est le cas dans les grandes régions métropolitaines, ou des régions dont les caractéristiques économiques largement similaires permettent de calculer des taux de chômage représentatifs

Les nouvelles régions économiques annoncées en juin 2000 tiennent compte de la réalité actuelle, particulièrement des changements survenus aux conditions des marchés du travail locaux. Afin de répondre aux préoccupations soulevées par certains travailleurs, le gouvernement a pris les mesures nécessaires pour s'assurer que les Canadiens disposent du temps voulu pour s'adapter aux changements grâce à une application progressive des nouvelles limites régionales.

Le gouvernement convient que des consultations ouvertes et transparentes sur la révision des limites régionales de l'assurance-emploi pourraient faciliter l'acceptation des changements subséquents et qu'elles laisseraient aux individus et aux collectivités davantage de temps pour s'adapter. Le gouvernement se penchera donc sur les moyens à prendre pour améliorer le processus de consultation en prévision des modifications futures des limites régionales.

Le gouvernement a changé son traitement de la rémunération non déclarée

La *Loi sur l'assurance-emploi* permet à un prestataire de gagner jusqu'à 25 % du montant de ses prestations hebdomadaires ou 50 dollars par semaine, selon le montant le plus élevé des deux. Cette mesure qui encourage les gens à travailler pendant qu'ils touchent des prestations, leur permet de maintenir un lien avec le marché du travail et de maximiser leurs chances de retourner au travail à temps plein. Cependant, la *Loi sur l'assurance-emploi* exige que les prestataires déclarent leur rémunération. Si la rémunération n'est pas déclarée comme il se doit, les prestataires peuvent toucher des prestations auxquelles ils n'auraient pas normalement droit. Ceci signifie que les prestations devront être remboursées ultérieurement.

Dans le contexte de notre engagement permanent d'assurer l'équité et l'efficience administrative du régime, il a été déterminé que les dispositions relatives à la

rémunération non déclarée ne fonctionnaient pas comme prévu. Étant donné cette constatation et compte tenu des préoccupations exprimées par les Canadiens, le gouvernement a agi. Le 12 août dernier, des modifications apportées aux dispositions relatives à la rémunération non déclarée sont entrées en vigueur. Ces modifications sont conformes à la recommandation du Comité permanent. Cette modification, qui abroge l'article 15, porte sur la façon de calculer la rémunération non déclarée afin de rendre ce calcul plus facile pour les employeurs et plus juste pour les prestataires

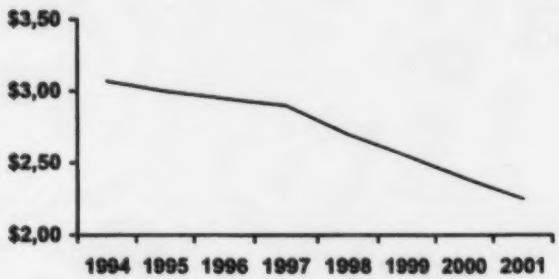
7. UNE APPROCHE AVISÉE AU FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-EMPLOI

La fixation d'un taux de cotisation est l'un des éléments clés du régime d'assurance-emploi C'est la Commission de l'assurance-emploi qui est chargée de fixer le taux de cotisation. Le vérificateur général a indiqué que le processus de fixation des taux n'est pas suffisamment clair, alors que le Comité permanent des finances a recommandé qu'il soit révisé. Le gouvernement a répondu en acceptant de procéder à un examen du processus.

Pour sa part, le Comité permanent a demandé de participer à cet examen et a donné son opinion sur différentes questions liées au financement du régime Le Comité permanent a également recommandé que le gouvernement envisage la possibilité de hausser le seuil de revenu donnant droit au remboursement des cotisations à l'assurance-emploi ou de transformer ce remboursement en une exemption de base annuelle *(Recommandations 7 et 12)*.

Les taux de cotisations à l'assurance-emploi suivent une tendance à la baisse

Taux de cotisation à l'AE - 1994-2001



En 2001, les taux de cotisation à l'assurance-emploi ont été réduits pour une septième année de suite. Le taux de cotisation pour 2001 a été réduit à 2,25 dollars par tranche de 100 dollars de rémunération assurable. Grâce à cette réduction, chaque travailleur pourra économiser jusqu'à 59 dollars par rapport à ce qu'il aurait payé en 2000. Les employeurs économiseront, quant à eux, 83 dollars par employé. Au taux de 2,25 dollars, employeurs et travailleurs réaliseront des économies d'environ 6,4 milliards de dollars par rapport à 1994 lorsque le taux s'établissait à 3,07 dollars.

De nombreux Canadiens bénéficient d'un remboursement de leurs cotisations

En vertu de l'assurance-emploi, certains travailleurs à faible revenu versent des cotisations, mais n'accumulent pas nécessairement suffisamment d'heures de travail pour établir leur admissibilité. Pour pallier ce problème, des dispositions prévoyant le remboursement des cotisations ont été intégrées au régime d'assurance-emploi. Suivant ces dispositions, les travailleurs gagnant moins de 2 000 dollars peuvent se faire rembourser les cotisations qu'ils ont payées. En 1998, près de 839 000 travailleurs ont eu droit à un remboursement, pour un montant total de près de 23 millions de dollars. Les femmes comptaient pour 58 % des cotisants ainsi remboursés, alors que 45 % étaient âgés de moins de 25 ans

Au fil des ans, diverses formules ont été proposées relativement à l'exemption de base annuelle Avec l'application d'une telle exemption, les travailleurs et les employeurs n'auraient plus à payer de cotisations sur une partie de leur rémunération. Cette possibilité a été envisagée au moment de la conception de l'assurance-emploi, mais l'on a plutôt opté pour l'assujettissement à compter du premier dollar gagné Suivant ce système, toutes les heures de travail sont considérées et les particularités des différentes formules de travail sont mieux prises en compte. Certains se demandent si l'exemption des premiers 2 000 ou 3 000 dollars de gains signifierait que ces gains et les heures travaillées pour accumuler ce montant ne seraient pas assurés. En conséquence, les travailleurs à faible revenu auraient plus de difficulté à rencontrer les exigences pour avoir droit aux prestations d'assurance-emploi et, s'ils y parvenaient, une partie considérable de leur rémunération ne serait pas assurée.

Les Canadiens peuvent participer à l'examen du mécanisme de fixation des taux de cotisation

Le gouvernement a annoncé que le ministère des Finances, avec la participation du ministère du Développement des ressources humaines, procédera à l'examen du mécanisme de fixation des taux de cotisation. Dans le cadre de ce processus d'examen, les Canadiens auront l'occasion d'exprimer leurs points de vue. Le gouvernement veut ainsi assurer une stabilité raisonnable des taux de cotisation ainsi que la sécurité des prestations. Le gouverneur en conseil établira les taux de cotisation pour 2002 et 2003 de manière à ce qu'ils demeurent prévisibles et stables. Si des changements sont apportés à la suite de l'examen, ils influeront sur la fixation du taux de cotisation pour 2004.

8. CONCLUSION

Les Canadiens peuvent compter sur l'assurance-emploi. Ce régime est l'un des piliers de notre filet de sécurité sociale depuis les 60 dernières années, et il le demeure encore aujourd'hui. Les Canadiens se tournent vers l'assurance-emploi durant les périodes d'incertitude économique. L'assurance-emploi est là pour les

Canadiens qui en ont besoin, et s'adapte rapidement aux fluctuations de l'économie et du marché du travail.

L'importante réforme mise de l'avant en 1996 a porté fruit. Les résultats montrent que, dans l'ensemble, les décisions prises à ce moment-là ont été les bonnes. La réforme a permis de réaliser les objectifs visés. Par ailleurs, le gouvernement est constamment demeuré à l'affût des différences entre les buts visés et les expériences vécues par les Canadiens Le gouvernement est toujours resté prêt à apporter les modifications nécessaires à l'assurance-emploi en fonction de l'évolution du marché du travail Il a ainsi répondu aux besoins des Canadiens, particulièrement au chapitre de l'équilibre entre le travail et les responsabilités familiales

Cette volonté de changer les choses a débouché plus particulièrement sur les initiatives suivantes

- la réduction des conditions d'admissibilité aux prestations de maternité, parentales et de maladie,
- les prestations de maternité et parentales prolongées jusqu'à une année complète;
- la suppression de la règle de l'intensité,
- une disposition de récupération mieux ciblée;
- de nouvelles règles pour les parents qui réintègrent le marché du travail;
- l'abrogation des dispositions touchant la rémunération non déclarée;
- une proposition visant à faire des projets pilotes relatifs aux petites semaines une composante permanente du régime à l'échelle nationale.

En plus de tous ces changements, le gouvernement a été capable de réduire le taux de cotisation qui est passé d'un sommet de 3,07 dollars par tranche de 100 dollars de rémunération assurable en 1994, à 2,25 dollars en 2001. Cette baisse s'est traduite par des économies totales de 6,4 milliards de dollars pour les employeurs et employés canadiens en 2001, en comparaison avec les taux de 1994.

Par ailleurs, offrir des services de grande qualité est demeuré un engagement clé L'approche équilibrée qui a été adoptée met l'accent sur la rapidité et l'exactitude des paiements d'assurance-emploi, la modernisation des services, l'intégration des technologies de l'information ainsi que la prévention et le traitement des cas d'abus. Tous ces objectifs demeureront de grandes priorités.

Cette évolution se poursuivra de sorte que l'assurance-emploi puisse continuer à répondre efficacement aux intérêts des Canadiens en tenant compte des priorités actuelles. Ainsi, le gouvernement annonçait récemment dans le discours du Trône de 2001, qu'il allait accroître le soutien accordé aux parents en situation de crise familiale. Il s'est engagé à venir en aide aux parents de manière à ce qu'ils puissent s'occuper d'un enfant gravement malade sans avoir à craindre de perdre subitement leur revenu ou leur emploi. Le gouvernement a également prolongé les

mesures de contrôle et d'évaluation pour une période de cinq ans, afin que des modifications puissent être apportées lorsque nécessaire en fonction des données recueillies. Ce processus permettra au régime de demeurer pertinent et adapté aux besoins.

Ces modifications et les autres mesures mises de l'avant ne seront pas considérées comme des initiatives isolées et indépendantes. Elles seront évaluées en fonction de leurs répercussions dans le contexte global de la poursuite de la réforme. Elles seront analysées d'après leur contribution à l'atteinte d'un juste équilibre entre des objectifs dépendant les uns des autres

- offrir des incitatifs au travail efficaces;
- répondre aux besoins en pleine évolution des travailleurs canadiens, surtout au chapitre des mesures d'aide pour concilier travail et vie familiale;
- appuyer le développement d'une main-d'œuvre compétente;
- respecter les objectifs et l'intégrité du régime dans son ensemble.

Il va de soi que le gouvernement va continuer de fonder son approche à l'égard des enjeux liés à l'assurance-emploi sur le principe voulant que l'emploi constitue la véritable clé de la sécurité du revenu pour les Canadiens Le gouvernement du Canada est déterminé à aider les Canadiens à se doter des compétences et à poursuivre l'apprentissage qui leur permettront de contribuer et de réussir dans une économie fondée sur le savoir.

ANNEXE : RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Recommandation 1 :

Le Comité recommande que :

- le gouvernement envisage de réduire le seuil d'admissibilité des entrants et des rentrants, en le ramenant de 910 à 700 heures. En fondant le calcul sur une semaine de 35 heures, cette exigence serait équivalente à la règle des 20 semaines qui s'appliquait à ce groupe avant la réforme de l'assurance-emploi.
- le gouvernement envisage de rajuster l'exigence d'admissibilité qui est actuellement de 420 à 700 heures pour mieux tenir compte des problèmes de chômage des travailleurs saisonniers.
- le gouvernement envisage de réduire davantage l'exigence d'admissibilité aux prestations spéciales

Recommandation 2 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* de manière à y prévoir une définition de l'entrant ou du rentrant qui exclut les personnes pouvant prouver une longue participation au marché du travail Cette nouvelle définition devrait exclure aussi celles qui ont touché au moins une semaine de prestations de maladie au cours des quatre ans précédant l'actuelle période de rétroactivité de deux ans.

Recommandation 3 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage de rajuster l'Annexe I de la *Loi sur l'assurance-emploi* de manière à assurer une durée d'admissibilité maximale aux prestations de 50 semaines, comme c'est le cas pour les prestations de maternité/parentales combinées. Par rapport à l'Annexe I, on devrait envisager d'augmenter les prestations au-delà du seuil horaire minimal d'admissibilité afin d'inciter les gens à travailler pour une période plus longue que les heures minimales donnant droit aux prestations. L'augmentation maximale prévue par la nouvelle Annexe I devrait être de cinq semaines de prestations, quelle que soit la combinaison d'heures d'emploi assurable et de taux de chômage régionaux. De plus, l'Annexe I devrait aussi être rajustée de façon à atténuer le problème du « trou noir ».

Recommandation 4 :

Le Comité recommande que Développement des ressources humaines Canada étudie la possibilité d'accorder des périodes de prestations plus longues aux travailleurs âgés mis à pied qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour trouver un nouvel emploi et pour lesquels il ne s'avère pas rentable d'investir dans l'acquisition de nouvelles compétences.

Recommandation 5 :

Le Comité recommande que :

- le gouvernement revoie la possibilité de supprimer le dénominateur. Nous estimons que le fait d'accorder des prestations pendant une période plus longue aux personnes qui dépassent les conditions minimales horaires d'admissibilité constitue une incitation à travailler plus longtemps. Et cette incitation serait renforcée si le gouvernement restructurait l'Annexe I de la *Loi sur l'assurance-emploi*, comme il est expliqué plus haut
- le gouvernement envisage d'inscrire dans la loi la façon dont les « semaines de faible rémunération » sont traitées actuellement.

Recommandation 6 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'adopter la période de référence comme période servant à l'établissement de la moyenne des rémunérations Il faudrait que seules les semaines de rémunération élevée soient prises en compte et que la moyenne des rémunérations soit établie d'après un nombre de semaines équivalent (selon une semaine de 35 heures) au nombre minimal d'heures applicable pour se qualifier.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'augmenter l'actuel seuil de revenu donnant droit au remboursement des cotisations d'assurance-emploi à 3 000 $ et de transformer ce remboursement en une exemption de base annuelle.

Recommandation 8 :

Étant donné l'incidence grandissante du travail indépendant sur le marché du travail au Canada, le Comité recommande que le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'assurance-emploi, tant pour les prestations régulières que spéciales, aux travailleurs autonomes.

Recommandation 9 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage d'élargir l'application du régime d'assurance-emploi aux travailleurs qui cumulent travail indépendant et emploi rémunéré. Si le gouvernement décide de ne pas le faire, un remboursement des cotisations devrait être accordé à ceux qui ont un emploi assurable mais qui ne peuvent pas présenter de demande de prestations en raison de leur statut de travailleurs autonomes.

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que :

- le gouvernement envisage d'accroître les fonds destinés à la formation afin d'aider les employeurs qui ont de sérieuses difficultés à trouver des travailleurs suffisamment compétents pour remplacer ceux qui reçoivent des prestations de maternité/parentales.
- le gouvernement envisage d'offrir un remboursement de cotisations aux employeurs pour les encourager à offrir des occasions de perfectionnement aux travailleurs Les dépenses liées à cette initiative ne devraient pas être comprises dans la limite de dépenses fixée par l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi.*
- le gouvernement envisage de modifier l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi* qui exige que 0,8 % du montant estimé être la rémunération assurable totale soit alloué chaque année aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien de la partie II
- le gouvernement envisage de modifier l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'étendre l'accès à la formation aux termes de la partie II et aux autres prestations d'emploi et mesures de soutien grâce à l'application générale d'une période de rétroactivité de cinq ans, sans égard au type de prestations d'assurance-emploi reçues au cours de cette période.

Recommandation 11 :

Le Comité recommande que le gouvernement envisage que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour ceux qui participent à une formation approuvée.

Recommandation 12 :

Nous recommandons que le Comité participe au prochain examen du processus de fixation du taux de cotisation et que le processus comprenne également :

- un examen de l'impact du financement de l'assurance-emploi sur les cotisants et l'économie.
- un examen de l'opportunité ou non pour le gouvernement de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* de manière à déterminer la taille que devrait avoir une réserve réelle de l'assurance-emploi pour atteindre les objectifs de fixation du taux de cotisation fixés par la *Loi.*
- un examen de l'opportunité ou non d'égaliser les cotisations de l'employeur et des employés.
- un examen de l'opportunité ou non d'accorder à l'employeur un remboursement de cotisations sur les cotisations remboursées à l'employé.
- un examen de l'opportunité ou non de porter le plafond de la rémunération annuelle assurable à 41 500 $ et de l'indexer par la suite

Recommandation 13 :

Le Comité recommande que :

- dans son examen des régions économiques de l'assurance-emploi, la Commission de l'assurance-emploi du Canada fasse des distinctions dans toute la mesure du possible entre les marchés du travail à l'intérieur d'une zone donnée.
- les consultations menées par la Commission de l'assurance-emploi du Canada dans le cadre de son examen des régions économiques de l'assurance-emploi soient plus ouvertes et transparentes.
- les mesures transitoires de délimitation des régions économiques de l'assurance-emploi se prennent désormais de manière à mettre tous les demandeurs sur un pied d'égalité, quitte à ce que les règles de transition soient appliquées de manière rétroactive

Recommandation 14 :

Le Comité recommande que

- des mesures immédiates soient prises pour donner suite à la recommandation du vérificateur général que l'ADRC et DRHC actualisent et mettent en œuvre un plan d'action efficace pour empêcher les abus et les fraudes éventuelles en matière d'assurance-emploi. En outre, le gouvernement devrait envisager de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* de manière à préciser la façon dont doivent être prises les décisions sur l'assurabilité et résolus les appels dont elles font l'objet
- les enquêteurs de DRHC se conduisent toujours de manière respectueuse et honnête lors de leurs enquêtes.
- le gouvernement envisage de modifier l'article 104 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin qu'une personne assignée à comparaître ou qui gagne son appel devant la Cour canadienne de l'impôt soit dédommagée par le gouvernement fédéral pour ses frais de déplacement, ses repas et son manque à gagner.
- le gouvernement envisage de revoir l'article 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'imposer une sanction moins sévère, dans certaines circonstances, à ceux qui quittent volontairement leur emploi et qui ne sont pas en mesure d'établir une justification.

Recommandation 15 :

Le Comité recommande au gouvernement de modifier le paragraphe 5(3) (et, au besoin, l'alinéa 5(2)i)) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de supprimer la présomption de culpabilité en cas de lien de dépendance entre l'employeur et l'employé.

Recommandation 16 :

Le Comité recommande au gouvernement de revenir à la méthode d'attribution de la rémunération par semaines, en vigueur avant 1996, en abrogeant le paragraphe 19(3) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et le paragraphe 15(4) du *Règlement sur l'assurance-emploi*

Recommandation 17 :

Le Comité recommande que DRHC améliore ses services à la population, et notamment qu'il fournisse des services plus rapides, plus appropriés et plus courtois à la clientèle de l'assurance-emploi